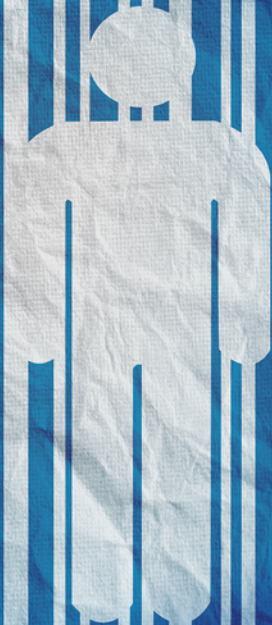


INTEGRATION



Erlanger Migrations- und Integrationsstudien 2

Andreas Funke

Integratives Verwaltungsrecht?

Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes

FAU
UNIVERSITY
P R E S S

Andreas Funke

Integratives Verwaltungsrecht?

Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes

Erlanger Migrations- und Integrationsstudien

Band 2

Herausgeberin der Reihe: Petra Bendel

Zentralinstitut für Regionenforschung

Andreas Funke

Integratives Verwaltungsrecht?

Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes

Erlangen

FAU University Press

2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt.
Die Rechte an allen Inhalten liegen bei ihren jeweiligen Autoren.
Sie sind nutzbar unter der Creative Commons Lizenz BY-NC-ND.

Der vollständige Inhalt des Buchs ist als PDF über den OPUS Server
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg abrufbar:
<https://opus4.kobv.de/opus4-fau/home>

Grafik: Composing: FAU/Referat für Marketing, Andrea Förster;
Originale: ©Panthermedia.

Verlag und Auslieferung:
FAU University Press, Universitätsstraße 4, 91054 Erlangen

Druck: docupoint GmbH

ISBN: 978-3-96147-030-3 (Druckausgabe)
eISBN: 978-3-96147-031-0 (Online-Ausgabe)
ISSN: 2509-6761

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
A. Integration als Staatsaufgabe.....	5
B. Überblick über das Gesetz	9
I. Wesentliche Inhalte	9
II. Anwendungsbereich	11
III. Stilistische Besonderheiten	12
IV. Ein Novum: Integrationspflicht	16
1. Problemstellung	16
2. Analyse einzelner Regelungen	18
3. Rechtliche Relevanz	22
V. Verhältnis zum Bundesrecht	25
C. Gesetzgebungskompetenz.....	27
I. Grundsätze	27
1. Die Bundeskompetenz(en) für Integration.....	27
2. Länderkompetenzen	28
II. Beurteilung des Gesetzes.....	30
1. Unproblematisches	30
2. Problemfall 1: Kompetenz für Integrationspflicht?.....	30
3. Problemfall 2: Widersprüchliche Regelungskonzepte .	33
D. Die (Problematik einer) Leitkultur	39
I. Bekenntnisse im geltenden Recht	39
II. Analyse des Gesetzes	41
III. Die ethische Neutralität des Staates	45

E. Rechtsstaatliche Erfordernisse.....	49
I. Der Maßstab: das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot .	49
II. Abgrenzung von Integrationsförderung und Integrationspflicht.....	50
III. Innovation: gesetzliche Programmsätze	52
IV. Leitkultur: möglich oder unmöglich?.....	55
V. Exkurs zum Zitiergebot: pauschal für Stamm- und Mantelgesetz?	58
F. Mit dem Sicherheitsrecht zur Leitkultur.....	65
I. Allgemeines	65
II. Achtung der Rechts- und Werteordnung (Art. 13).....	66
III. Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 14)	72
G. Fazit und Ausblick	77
Anhang: Bayerisches Integrationsgesetz	81
Literaturverzeichnis	97

Abkürzungen

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BayIntG	Bayerisches Integrationsgesetz
BayVerfGHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BV	Bayerische Verfassung
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
GV(Bl.)	Gesetz- und Verordnungsblatt
JZ	JuristenZeitung
LStVG	Landesstraf- und Verordnungsgesetz
LT-Drs.	Drucksache des Bayerischen Landtages
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

Abkürzungen

PAG	Polizeiaufgabengesetz
PartIntG BW	Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg
PartIntG Berlin	Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin
StGB	Strafgesetzbuch
StVO	Straßenverkehrsordnung
Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW	Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

„Was will eigentlich diese Minderheit? Diese Frage muss doch bei uns in Bayern endlich einmal gestellt werden! ... Ja, Kruzinesen – wem gehört eigentlich die Demokratie? Doch wohl der Mehrheit! Oder?“

Einleitung

Mit großem Getöse hat der Bayerische Landtag in den Morgenstunden des 9. Dezember 2016 das Bayerische Integrationsgesetz verabschiedet.² Bereits am 1. Januar 2017 ist es in Kraft getreten. Wohl wenige Gesetze des Freistaates haben eine vergleichbar intensive gesellschaftliche Debatte entfacht. Die zum Teil scharfen, von verschiedener Seite geäußerten Proteste halten an.³ Die Landtagsopposition reizte ihre parlamentarischen Befugnisse aus, um die Beratung im Plenum so lange wie möglich andauern zu lassen. Am Ende waren es 16 Stunden. Immerhin wurde das Gesetz auf diese Art und Weise – zusätzlich zu umfassenden und kontroversen Ausschussdebatten – so gründlich im Plenum diskutiert wie wenige andere Landesgesetze. Das Gesetz verdient nicht nur Beachtung, weil sein politisches Anliegen von großer Bedeutung ist. Es wirft eine Reihe von schwierigen, offenen und für das Verwaltungsrecht der Einwanderungsgesellschaft zentralen Rechtsfragen auf, denen diese Studie nachgeht.⁴

¹ G. Polt, *Von Heimat und Geschichte*, 2012, S. 71.

² Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 10.5.2016, LT-Drs. 17/11362; Änderungsanträge nachgewiesen in Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration vom 29.11.2016, LT-Drs. 17/14511; Gesetzesbeschluss vom 9.12.2016, LT-Drs. 17/14708; Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG) vom 13. Dezember 2016, GVBl. vom 19.12.2016, 335.

³ Überblick: <https://integrationsgesetz.bayern>.

⁴ Der Verfasser hat im Gesetzgebungsverfahren als Gutachter bzw. Sachverständiger mitgewirkt (siehe *Bendel/Funke*, Gutachten; sowie *Funke*, Stellungnahme; Nachweise im Anhang). Die folgenden Ausführungen bauen auf den abgegebenen Stellungnahmen auf, sind aber nicht durch einen

Doch stellen sich nicht nur Fragen, die im engeren Sinne juristischer Natur sind. Unter der Oberfläche des neuen Gesetzes wirbeln kräftig politische und wissenschaftliche Kontroversen. In politischer Hinsicht knüpft das Gesetz an die vor einigen Jahren geführten intensiven Debatten um das Schlagwort von der „Leitkultur“ an⁵ – und beendet sie gleich wieder in gewisser Hinsicht, indem es diese Idee in einen Rechtsbegriff überführt. Eine der einschlägigen philosophischen Debatten hat das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft zum Gegenstand. Den schon etwas zurückliegenden Kulminationspunkt bildete dabei die vielschichtige Auseinandersetzung zwischen Liberalismus und Kommunitarismus, die sehr intensiv vor allem in der anglo-amerikanischen Sozialphilosophie geführt wurde.⁶ Kaum jemand würde bestreiten, dass die Identität des Einzelnen auf irgendeine Art und Weise auch durch seine Zugehörigkeiten zu Gemeinschaften bestimmt ist – sprachliche, kulturelle, politische und andere. Doch besteht kaum Einigkeit über das Ausmaß und die Bedeutung solcher Prägungen, ebenso wenig darüber, wie sie angemessen expliziert werden können und welche Folgen sie für die Strukturen politischer Vergemeinschaftung haben. Das Deutungsangebot des Verfassungspatriotismus erscheint dem einen als blutleer, der anderen immer noch als eine tendenziell illiberale Theorie der Zugehörigkeit.⁷ Im Lichte dieser Debatten schultert das neue

Auftrag veranlasst. Sie sollen die in den Stellungnahmen angestellten knappen Überlegungen fortführen und vertiefen, und zwar in einem anderen Format als im Gutachten (zur prägenden Rolle von Publikationsformaten vgl. A. Funke/K. Lachmayer (Hrsg.), *Formate der Rechtswissenschaft*, 2017).

⁵ Dazu etwa W. Schiffauer, *Parallelgesellschaften*, 2008.

⁶ Vgl. W. Reese-Schäfer, *Kommunitarismus*, 3. Aufl. 2001; K. Seelmann (Hrsg.), *Kommunitarismus versus Liberalismus*, 2000; W. Brugger, *Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus*, 1999, S. 253 ff.; R. Forst, *Kontexte der Gerechtigkeit*, 1996; A. Honneth (Hrsg.), *Kommunitarismus*, 1993; M. Brumlik/H. Brunkhorst (Hrsg.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, 1993; A. Kaiser, *Der Kommunitarismus und seine Rezeption in Deutschland*, 2007.

⁷ Vgl. J.-W. Müller, *Verfassungspatriotismus*, 2010.

bayerische Gesetz eine höchst anspruchsvolle philosophische Aufgabe: Es tastet sich an die Wertewelt des und der Einzelnen und ihrer sozialen Umgebung heran und stellt damit in gewisser Hinsicht selbst den Versuch einer Interpretation des modernen Ichs dar. Wenn in den philosophischen Debatten nach dem Stellenwert „posttraditionaler Gemeinschaften“ oder nach einer „post-konventionellen Identität“ gefragt wird,⁸ erscheinen die in dem neuen Gesetz zu findenden expliziten Bezugnahmen auf gemeinschaftliche Geschichte, Werte und Traditionen als Ausdruck des Bestrebens, an überkommenen Denkmustern festzuhalten. Aber ein vorschnelles Urteil verbietet sich: So fragwürdig die genannten Anleihen das Gesetz auf den ersten Blick erscheinen lassen, so neugierig machen sie doch darauf, ob es gelingen kann, das Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft auf eine Weise auszuformulieren, die die Bahnen eines individualistisch verengten Liberalismus verlässt.

Der damit kurz erhellte politische und sozialphilosophische Horizont des neuen Gesetzes ist das eine, das andere ist die Arbeit am juristischen Detail. Sie steht im Mittelpunkt der Darstellung. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Gesetzes bedürfen sorgfältiger Würdigung. Insbesondere die bundes- und rechtsstaatlichen Maßstäbe werfen schwierige Fragen auf. Die Auslegung des Gesetzes bereitet an vielen Stellen erhebliche Probleme. Nicht alle werden im Folgenden aufgegriffen, um die Ausführungen konzentriert zu halten. So werden die Auswirkungen des Gesetzes für Wirtschaft und Medien (Art. 10 und 11⁹) ebenso ausgeblendet wie die praktisch vermutlich wirkungslose Norm des Art. 17 oder speziellere religionsverfassungsrechtliche Fragen, die das Gesetz mit seiner vernehmlichen Tendenz zur Bevorzugung der christlichen

⁸ Beispielfhaft in: *M. Brumlik/H. Brunkhorst* (Hrsg.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, 1993.

⁹ Nennungen eines Artikels, die nicht mit einer Gesetzesangabe verbunden sind, bezeichnen im Folgenden Bestimmungen des BayIntG.

Einleitung

sowie jüdischen Religion aufwirft. Die Überlegungen sind vor allem darauf gerichtet, das Problemfeld abzustecken, Fragen zu formulieren und aufzuzeigen, an welchen Stellen zukünftige Forschung ansetzen könnte; einige der gleichwohl herausgearbeiteten Ergebnisse verstehen sich als vorläufige.

A. Integration als Staatsaufgabe

Die im Jahr 2000 vom Bundesminister des Inneren eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (nach der Vorsitzenden Rita Süßmuth kurz „Süßmuth-Kommission“) hatte in ihrem für das AufenthG prägenden Abschlussbericht Bund und Ländern empfohlen, aufeinander abgestimmte Integrationsgesetze zu erlassen.¹⁰ Für das deutsche Ausländerrecht war es ein wichtiger Einschnitt, als daraufhin mit dem Zuwanderungsgesetz 2004 die Integration von Ausländerinnen und Ausländern ausdrücklich zum Ziel staatlicher Politik erklärt wurde.¹¹ Freilich beschränkte sich das AufenthG im Wesentlichen darauf, als Mittel, das diesem Ziel dienen sollte, Integrationskurse einzuführen. Daneben wurde die Koordination der Integrationsangebote verschiedener staatlicher Ebenen durch ein Integrationsprogramm vorgesehen und das Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration errichtet (§ 92 AufenthG).¹² Ergänzend hat der Bund im Jahr 2016 mit dem Bundesintegrationsgesetz arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumente neu justiert und einige Änderungen im Aufenthalts- und Asylgesetz vorgenommen.¹³ Einige Länder sehen in jüngerer Zeit Integration als eine Aufgabe an, die einen besonderen gesetzlichen Regelungsbedarf auslöst. Bayern ist

¹⁰ Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, 4. Juli 2001, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf?__blob=publicationFile.

¹¹ Gesetz vom 30.7.2004, BGBl. I 1950. Zur Entwicklung J. *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 31 ff.

¹² Siehe jüngst den 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland (Dezember 2016), https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Anlagen/2016-12-09-11-lagebericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹³ Dazu etwa D. *Thym*, ZAR 2016, 241; F. *Harbou*, NVwZ 2016, 1193; F. *Harbou*, NJW 2016, 2700; J. *Eichenhofer*, ZAR 2016, 251 (257).

nach Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg das vierte Land, das ein entsprechendes Gesetz erlassen hat.¹⁴ In Schleswig-Holstein befindet sich ein entsprechendes Gesetz in Vorbereitung.¹⁵ Andere Länder verzichten bislang auf gesetzliche Festlegungen, verfolgen aber gleichwohl integrationspolitische Ziele und setzen entsprechenden Instrumente ein.¹⁶

Der Rechtsbegriff der Integration kann im Kontext des Migrationsrechts durchaus ohne größere Schwierigkeiten bestimmt werden. Es lässt sich jedenfalls ein leicht zugänglicher Kern ausmachen, wie die Verwendungsweise des Begriffs im AufenthG zeigt: Integration ist Eingliederung bzw. Teilhabe. In der Gesetzesbegründung zum Zuwanderungsgesetz ist regelmäßig von „Eingliederung“ im sprachlichen Wechsel mit Integration die Rede.¹⁷ Der Integrationsbegriff des AufenthG bezieht sich dabei auf ökonomische, soziale und kulturelle Teilhabe. Politische Integration wird über die Staatsangehörigkeit gewährleistet; insofern ist das Staatsangehörigkeitsgesetz des Bundes einschlägig.

In der Verwaltungsrechtswissenschaft ist umstritten, ob es sinnvoll ist, die Begriffs- und Systembildung an einem eigenständigen „Integrationsverwaltungsrecht“ auszurichten, d. h. an einem gegenständlich abgrenzbaren Areal der Rechtsord-

¹⁴ PartIntG vom 1.12.2015, GBl. 1047; PartIntG Berlin vom 15.12.2010, GVBl. 560; Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 14.2.2012, GV. NRW 95. Überblick bei J. Eichenhofer, ZAR 2016, 251.

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes über die Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein, 4.10.2016, LT-Drs. 18/4734.

¹⁶ Überblick: F. Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 250 f.

¹⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420. Umfassend J. Eichenhofer, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013; zum Begriff und Konzept vertiefend C. Gusy/S. Müller, ZAR 2013, 265; W. Kluth, DVBl. 2016, 1081 (1083).

nung.¹⁸ Dagegen wird der – im Folgenden noch genauer zu erörternde – Querschnittscharakter der Aufgabe der Integration vorgebracht. Integration berührt eine Vielzahl verschiedener Rechtsbereiche, von Sozialrecht über Schulrecht bis zum Religionsverfassungsrecht. Aber vor allem seitdem die Länder mit ihren Gesetzen ihre Integrationspolitik rechtlich fundieren und es dabei auf stets die gleichen Fragen wie die der Kompetenzen, der Begrifflichkeit und der Rolle allgemeiner verwaltungsrechtlicher Grundsätze ankommt, bietet es sich durchaus an, für die wissenschaftliche Durchdringung dieser Rechtsetzung tatsächlich ein darauf bezogenes Segment von der sonstigen Rechtsordnung zu unterscheiden.

Der materielle verfassungsrechtliche Rahmen der Integration lässt sich auf zwei Stichworte bringen: Integration ist einerseits staatliche Pflicht, andererseits Grundrecht. Mit verschiedenen Ansätzen wird begründet, dass das Ziel der Integration von Ausländerinnen und Ausländern Verfassungsrang hat.¹⁹ Der Staat ist mithin verpflichtet, eine integrative Politik zu verfolgen. Zugleich kann aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Integration abgeleitet werden, also eine darauf gerichtete Berechtigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern.²⁰ Dieses Grundrecht soll zudem eine entsprechende Verpflichtung des Staates begründen. Auch vor diesem Hintergrund ist es lohnenswert, das bayerische Gesetz genauer zu untersuchen. Es kann exemplarisch veranschaulichen, wie eine wichtige Regelungsaufgabe als solche vom Gesetzgeber

¹⁸ Bejahend *M. Burgi*, DVBl. 2016, 1015; verneinend *D. Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2010, S. 275; *D. Thym*, VVDStRL 76 (2017), i. E. Zum Querschnittscharakter schon *M. Rossi*, DV 40 (2007), 383 (387).

¹⁹ Knapper Überblick: *M. Burgi*, DVBl. 2016, 1015 (1020). Auch die Einführung eines Staatsziels der Integration in das Grundgesetz wird diskutiert, siehe www.deutsch-plus.de/tag/integration-als-staatsziel.

²⁰ *W. Kahl*, VVDStRL 65 (2006), 386 (435); differenzierend *J. Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 88 ff.

A. Integration als Staatsaufgabe

überhaupt wahrgenommen und definiert wird, welche Instrumente gewählt werden und welche rechtlichen Schwierigkeiten sich der Realisierung des gesetzgeberischen Ziels entgegenstellen.

B. Überblick über das Gesetz

I. Wesentliche Inhalte

Das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG) besteht aus einem Stammgesetz und einem Mantelgesetz. Die Art. 1 bis 17 enthalten neue Regelungen und bilden das eigenständige Stammgesetz, während Art. 17a als Mantelgesetz Änderungen bereits bestehender Gesetze enthält (Polizeiaufgabengesetz, Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung, Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz etc.). Die 17 neuen Artikel sind nicht weiter gegliedert und regeln zum Teil sehr unterschiedliche Dinge.

Das BayIntG weicht schon auf den ersten Blick von den bestehenden Integrationsgesetzen der anderen Länder ab. Diese Gesetze verweisen in ihrem Titel auf Partizipation bzw. Teilhabe. Sie stellen den Aspekt der Teilhabe und der aktiven Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten als Ziel in den Vordergrund (§ 1 PartIntG BW, § 1 PartIntG Berlin, § 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW). Sie definieren darauf bezogene Aufgaben der Landesverwaltung einschließlich der Selbstverwaltungsträger (§ 5 PartIntG BW, § 4 PartIntG Berlin, §§ 5 ff. Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW), wobei insbesondere die interkulturelle Öffnung der Behörden und Verwaltungsträger des Landes als Aufgabe benannt wird (§ 6 PartIntG BW, § 4 PartIntG Berlin, § 6 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW). Hinzu kommen Berichtspflichten und verschiedene Mitwirkungsmöglichkeiten der adressierten Personen, etwa über Beiräte und Beauftragte. Im Gegensatz dazu ist das BayIntG weniger daran orientiert, Grundsätze für die Landesverwaltung aufzustellen, als vielmehr Berechtigungen und Verpflichtungen von Migrantinnen und Migranten zu regeln. Der Gedanke der Partizipation schlägt sich in den Zielformulierungen des BayIntG überhaupt nicht nieder. Die interkulturelle

Öffnung der Verwaltung wird lediglich beiläufig erwähnt (Art. 3 Abs. 4 Satz 3). Das BayIntG will, so die Zielbestimmung des Art. 1, Migranten Hilfe und Unterstützung anbieten (Integrationsförderung) und sie zugleich auf die Achtung einer Leitkultur verpflichten (Integrationspflicht).

Die politische wie auch rechtliche Beurteilung des Gesetzes hängt davon ab, welches Problem es überhaupt lösen soll. Die Begründung des Regierungsentwurfs verweist in diesem Zusammenhang auf die „Flüchtlingskrise und die Integration Zehntausender, die binnen kurzer Zeit in unser Land kommen“.²¹ Problem und Lösung werden in der Begründung knapp beschrieben. Eine genauere Analyse der tatsächlichen Situation, des geltenden Rechts und dessen Leistungsfähigkeit unterbleiben allerdings. Der Entwurf stammt vom Mai 2016; er steht offenbar unter dem Eindruck des Anwachsens der Fluchtbewegungen insbesondere über die sog. Balkanroute (die im März 2016 geschlossen wurde). Offensichtlich stehen dem Gesetzgeber bei vielen Regelungen Probleme vor Augen, die aus Konfrontationen mit „dem Islam“ resultieren, um genauer zu sein: mit muslimisch geprägten Verhaltensweisen. Die Begründung des Entwurfs lotet nur teilweise aus, welchen Inhalt und welche Wirkungen bestehende Regelungen des Bundes- und Landesrechts haben. Auch wäre es denkbar gewesen, die Erfahrungen auszuwerten, die in denjenigen Ländern gesammelt wurden, in denen es bereits Integrationsgesetze gibt. Die Problembeschreibung sowie die Skizze der Lösung setzen an der sogenannten Flüchtlingskrise an, wechseln jedoch umstandslos auf Migrantinnen und Migranten insgesamt. So reagiert das BayIntG auf einen aktuellen Anlass, enthält aber auch Regelungen, deren Bedeutung über diesen Anlass weit hinausreichen.

²¹ Gesetzesentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Integrationsgesetz vom 10.5.2016, LT-Drs. 17/11362, S. 1.

Das Gesetz wird mit einer 14 Sätze umfassenden Präambel eingeleitet. Gemäß der Präambel ist es der Zweck des Gesetzes, die „kulturelle Grundordnung der Gesellschaft“ als „Leitkultur“ zu wahren, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern und Migrantinnen und Migranten zu einem Leben in „unserer“ Gesellschaft zu befähigen. Die bereits erwähnte Zielbestimmung des Art. 1 greift diesen Gedanken auf.

II. Anwendungsbereich

In persönlicher Hinsicht ist der Anwendungsbereich des BayIntG als solchem nicht auf Ausländer beschränkt. Vielmehr haben die einzelnen Regelungen des Gesetzes ihren je eigenen persönlichen Anwendungsbereich, der sich über die komplizierten Begriffsbestimmungen des Art. 2 erschließt. Für das Verständnis dieser Vorschrift ist es hilfreich, die Erläuterungen in der Begründung des Regierungsentwurfs heranzuziehen.²² Sie stellen heraus, dass das Gesetz letztlich drei Personengruppen von Ausländerinnen und Ausländern als Adressaten unterscheidet: (1) privilegierte Ausländer (wie etwa Unionsbürger) sowie Deutsche mit Migrationshintergrund, (2) aufenthaltsberechtigte Ausländer, die sich dauerhaft in Bayern aufhalten (für diese Personen führt das Gesetz den weitgehend neuen Rechtsbegriff des Migranten bzw. der Migrantin ein²³), sowie Asylbewerber mit Bleibeperspektive,²⁴ (3) sonstige Ausländerinnen und Ausländer. Für alle drei Gruppen gelten die allgemeinen ausländerrechtlichen Regelungen des Gesetzes, die insbesondere in Art. 12 zu finden sind. Für die Gruppe 1 gelten darüber hinaus die Regelungen über die Integrationsförderung, für die Gruppe 2 sowohl die Regelungen über Integrationsförderung als auch diejenigen über die Integrationspflicht, so Art. 2 Abs. 2. Das Gesetz enthält neben den Vorschriften, die

²² LT-Drs. 17/11362, S. 15.

²³ Zum Begriff *M. Krajewski*, VVDStRL 76 (2017), i. E., Fn. 2.

²⁴ Zum Konzept der Bleibeperspektive siehe *C. Voigt*, Asylmagazin 2016, 245.

für die drei Gruppen von Ausländerinnen und Ausländer gelten, aber auch Vorschriften, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit greifen. Sie richten sich also an jedermann. Es handelt sich insbesondere um die Art. 13 und 14.

III. Stilistische Besonderheiten

Die Struktur und der Stil des BayIntG sind in mehrfacher Hinsicht ungewöhnlich. Zu nennen ist zunächst die Präambel. In der deutschen Gesetzgebungstradition haben einfache Gesetze, von einer Handvoll Ausnahmen abgesehen, keine Präambel.²⁵ Hingegen wurde das Instrument in der Gesetzgebung im Nationalsozialismus häufiger verwendet, um der Rechtspraxis eine Auslegungshilfe bereitzustellen.²⁶ Auch in der Rechtsetzung der Deutschen Demokratischen Republik spielten Vorsprüche eine wichtige Rolle.²⁷ In der europäischen Gesetzgebung sind den Sekundärrechtsakten Erwägungsgründe vorangestellt, die oft sehr umfangreich ausfallen.²⁸ Die Präambel einer Verfas-

²⁵ Vgl. *H. Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, § 11 Rn. 326.

²⁶ Vgl. *H. Triepel*, Vom Stil des Rechts, 1947, S. 92. Näher und mit vielen Beispielen *H.-H. Dietze*, Der Gesetzesvorspruch im geltenden deutschen Reichsrecht, 1939. Es ist außerordentlich heikel, Parallelen nachzugehen, die zwischen der Entscheidung, dem BayIntG eine Präambel vorzuschalten, und der Rolle von Präambeln im nationalsozialistischen Recht (oder dem der DDR) bestehen. Keinesfalls kann davon ausgegangen werden, dass eine Gesetzespräambel schon ihrer Form nach einem entsprechenden Rechtsdenken zugeordnet werden kann. Gleichwohl gibt es zu denken, wenn Dietze den Vorteil von Präambeln darin sieht, dass sie erstens gegenüber der abstrakten Begrifflichkeit der liberalen Rechtsordnung ein wirklichkeitsnahes, lebenszugewandtes neues Recht ermöglichen, und dass sie zweitens herausstellen, die neue Rechtsordnung sei nicht mehr neutral, sondern eine Wertordnung (S. 32 ff.). Damit sind genau zwei zentrale Probleme des BayIntG benannt: die Unbestimmtheit, die mit seiner ungewöhnlich alltäglichen Sprache einhergeht, und die Orientierung an einer Werteordnung.

²⁷ Dazu *H. Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, § 11 Rn. 325.

²⁸ Vgl. *K. Naumann*, Eine religiöse Referenz in einem Europäischen Verfassungsvertrag, 2008, S. 115 ff.

sung hat vor allem symbolische, aber kaum rechtliche Bedeutung.²⁹ Den erst noch folgenden rechtlichen Bestimmungen verleiht sie eine feierliche Einkleidung, zudem wird der historische Kontext der Verfassung hervorgehoben. Anerkanntermaßen hat die Präambel die Funktion, auf die Auslegung einzelner Bestimmungen auszustrahlen. Der einen Satz umfassenden Präambel der bayerischen Verfassung kommt vor allem diese Bedeutung zu.³⁰ Die bis 1994 geltende Fassung der Präambel des Grundgesetzes war darüber hinaus insoweit rechtlich relevant, als ihr ein an die Staatsorgane adressiertes Gebot entnommen wurde, die Wiedervereinigung anzustreben.³¹ Die Begründung des Regierungsentwurfs nimmt Stellung zu dem Umstand, dass das BayIntG überhaupt eine Präambel enthält.³² Die Präambel soll es ermöglichen, dass sich Migrantinnen und Migranten im Moment der Einreise mit den Traditionen Bayerns auseinandersetzen. Offenbar geht der Gesetzgeber davon aus, dass sich die genannten Personen bei ihrer Einreise in die Bundesrepublik über das bayerische Recht informieren. Das geht an der Lebenswirklichkeit einer freiwilligen (Beschäftigung, Ausbildung etc.) wie auch einer erzwungenen Migration (Flucht) vorbei. Flüchtlinge haben im Moment ihrer Einreise schlicht andere Sorgen, als sich über bayerische Traditionen zu informieren. Zumindest vage Informationen über die politischen und kulturellen Prägungen Deutschlands dürften die meisten Personen ohnehin haben. Die insofern doch eher dürren Worte der Präambel reichen darüber nicht wirklich hinaus. Für aufenthaltsberechtigte Zuwanderer bilden die

²⁹ Vgl. aus der reichhaltigen Literatur nur *P. Häberle*, in: Listl/Schambeck (Hrsg.), *Demokratie in Anfechtung und Bewährung*, 1982, S. 211; *K. Naumann*, *Eine religiöse Referenz in einem Europäischen Verfassungsvertrag*, 2008, S. 30 ff.

³⁰ *W. Brechmann*, in: Meder/Brechmann, *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014, Präambel Rn. 6.

³¹ BVerfGE 5, 85 (127); 36, 1 (17).

³² LT-Drs. 17/11362, S. 13 f.

Integrationskurse eine Möglichkeit, sich näher mit der hiesigen Rechts- und Gesellschaftsordnung vertraut zu machen (§§ 43 ff. AufenthG). Regelungstechnisch stehen die begrifflichen Festlegungen des Art. 2 in einem deutlichen Widerspruch zur Zielsetzung der Präambel. Das Gesetz richtet sich, wie gesehen, mit seinem Kernanliegen der Integration an Migrantinnen und Migranten, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten (Gruppe 2). Bei der Einreise, auf die die Begründung abstellt, haben aber nur wenige Menschen ein entsprechendes Aufenthaltsrecht.

Bestandteile, die klar als rechtliche Regelung identifiziert werden könnten, enthält die Präambel nicht. Vielmehr finden sich darin zum Teil triviale Aussagen („Bayern ist Teil der deutschen Nation“), aber auch undeutliche schlichte Feststellungen. So soll jeder Einzelne nicht nur zur Wahrung des Rechts verpflichtet sein (eine Selbstverständlichkeit), sondern auch zur „Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen“. Es erschließt sich nicht, was das in der Sache heißen soll, und ebenso wenig, was für eine Art von Verpflichtung gemeint ist, wenn doch die eigentlichen rechtlichen Verpflichtungen im noch folgenden Gesetz enthalten sind. Auf diesen Punkt ist noch zurückzukommen.

Gesetzesstil und Gesetzessprache sind nicht nur gesetzgebungstechnischer Natur.³³ Der Stil kann über die öffentliche Wahrnehmung eines Gesetzes insgesamt ebenso entscheiden wie er für die Auslegung einzelner Bestimmungen relevant sein kann. Im Handbuch der Rechtsförmlichkeit, dem für die

³³ Zum Ganzen grundlegend *H. Triepel*, *Vom Stil des Rechts*, 1947; zur Aktualität eines entsprechenden Forschungsinteresses siehe die Einleitung in der Neuauflage dieses Buches, *A. Arnauld/W. Durner*, in: *Arnauld/Durner*, *Vom Stil des Rechts*, 2007, S. V; *J. Krüper*, in: *Funke/Krüper/Lüdemann* (Hrsg.), *Konjunkturen in der öffentlich-rechtlichen Grundlagenforschung*, 2015, S. 125 (140). Aus Sicht der Gesetzgebungslehre: *H. Schneider*, *Gesetzgebung*, 3. Aufl. 2002, § 13.

Bundesgesetzgebung maßgeblichen Anweisungswerk, ist ein umfangreicher Abschnitt allein der sprachlichen Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen gewidmet.³⁴ Sprache und Duktus des BayIntG sind ungewöhnlich, nicht nur in der Präambel. Die Wortwahl ist oft sehr blumig (Präambel: „tief eingewurzelt in Werte und Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes“, „Die demokratische Verfasstheit des Gemeinwesens bindet ... alle Staatsgewalt an die Stimme des Volkes“, „Ganz Bayern ist geformt von gewachsenem Brauchtum, von Sitten und Traditionen.“). Die Präambel und die Zielbestimmung stellen das zu lösende Problem auf ganz bestimmte Weise ein, allein durch die Art und Weise ihrer Formulierung. Sie imaginieren fast schon eine Konstellation der Bedrohung, die von denjenigen ausgeht, die in Bayern eine „neue Heimat“ (Satz 11) gefunden haben. Eine „Überforderung“ des Landes soll vermieden werden (Art. 1 Satz 3). Das Gesetz betont die Differenz zwischen Fremden und denjenigen Menschen, die in Bayern leben. Art. 1 geht generell davon aus, dass Bayern für alle Migrantinnen und Migranten ein „zunächst fremde(s) und unbekannt(e)s Land“ darstellt. Das stimmt für Flüchtlinge, nicht unbedingt aber für sonstige Migrantinnen und Migranten. Migranten benötigen Hilfe und Unterstützung (Art. 1). Die Semantik der Differenz und des Fremden transportiert auch der Begriff des „Gast- und Aufenthaltsstatus“ „diese(r) Menschen“, den das Gesetz in Art. 1 Satz 2 verwendet. Einen „Gaststatus“ gibt es im geltenden Aufenthaltsrecht nicht. Die Gesetzesformulierung ist sich dessen wohl grundsätzlich bewusst, wie der Umstand zeigt, dass der im Regierungsentwurf enthaltene Vorschlag „Gastrecht“ auf entsprechende Kritik hin zur jetzt geltenden Regelung modifiziert wurde.³⁵ Rechtlich ist der Verweis auf ein „Gastrecht“ oder einen „Gaststatus“ irreführend. Die starke aufenthaltsrechtliche Stellung,

³⁴ hdr.bmj.de, Teil B, Abschn. 1.

³⁵ LT-Drs. 17/11362, S. 5.

die etwa mit einer Niederlassungserlaubnis einhergeht, wird durch diesen Begriff nicht abgebildet. Der Begriff des Gaststatus verweist auf Nichtrechtliches: Ein Gast muss die Regeln des Gastgebers akzeptieren und ist auf dessen Wohlwollen angewiesen. Das BayIntG überschreitet hier unter der Oberfläche die Grenze vom Recht zum Nichtrecht. Auch an anderer Stelle geschieht dies, wie noch zu zeigen ist (unter IV).

So stellen sich bei der Lektüre des Gesetzes ganz bestimmte Assoziationen ein: Es gibt eine bayerische Gesellschaft, die durch eine feste kulturelle Identität geprägt ist und der sich Migrantinnen und Migranten gegenübersehen. Migration bringt vor allem Gefahren mit sich. Die trotz dieser Gefahren aufgenommenen Zuwanderer sollen sich an bestehende Gegebenheiten anpassen. Es scheint, als ob der Gesetzgeber zwar einerseits bewusst die symbolische Funktion einer Präambel nutzen möchte,³⁶ sich aber andererseits nicht im Klaren darüber ist, welche symbolische Wirkung dieser Präambel mit ihrem appellativen Duktus und ihrem Herausstellen von Tradition und bestehenden sozialen Strukturen zukommt. Diese Wirkung bleibt in den folgenden Bestimmungen des Textes präsent. Das Gesetz vermittelt damit, auch wenn es an manchen Stellen durchaus auf eine positive, konstruktive Gestaltung des Integrationsprozesses angelegt ist, in seiner Substanz die Botschaft, dass es auf Abwehr angelegt ist.

IV. Ein Novum: Integrationspflicht

1. Problemstellung

Überzeugungen kann man nicht erzwingen. Nach der aufklärerischen Rechtsphilosophie soll der Staat dies auch nicht versuchen. Das BayIntG stellt sich diesen beiden Erkenntnissen entgegen. Wie erwähnt, ist es ein Ziel des Gesetzes, eine

³⁶ Dazu auch *D. Thym*, ZAR 2016, 241 (243).

Integrationspflicht aufzustellen. Ausländer sollen auf die Achtung der Leitkultur verpflichtet und ihnen sollen Integrationsanstrengungen abverlangt werden. Zwei Aspekte stehen dabei nebeneinander: der innere, gesinnungsmäßige Aspekt einer Anerkennung der Leitkultur und der äußere, das Verhalten betreffende Aspekt der Integrationsanstrengungen. Beides nimmt das Gesetz in das Visier, wie die Begründung des Regierungsentwurfs zeigt. Darin ist ausdrücklich von dem Verlangen die Rede, dass die Migrantinnen und Migranten „mit Respekt und Akzeptanz auch in ihrem eigenen Verhalten“ auf die „in Bayern herrschende(n) Kulturprägung“ zugehen.³⁷

Bei genauerer Untersuchung des BayIntG ergibt sich allerdings ein verblüffender Befund: Die Integrationspflicht wird zwar eingangs des Gesetzes als Ziel formuliert, aber in den folgenden Bestimmungen nicht ausdrücklich als solche aufgestellt. Natürlich finden sich darin, angefangen mit der Präambel, Formulierungen, die normative Erwartungen zum Ausdruck bringen. Wie bereits erwähnt, geht die Präambel davon aus, dass jeder Einzelne zur Wahrung des Rechts und zur Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen verpflichtet ist. In Art. 3 Abs. 2 ist mit Blick auf Migrantinnen und Migranten von dem von „ihnen abverlangte(n) Bemühen“ die Rede, sich mit Umgangsformen etc. vertraut zu machen. Art. 3 Abs. 4 spricht von einer Unterweisung durch Angebote, die an der Leitkultur orientiert sind. Aber eine ausdrückliche *Pflicht*, die Leitkultur *anzuerkennen* oder sich gemäß der Leitkultur zu *verhalten*, statuiert das Gesetz jedenfalls im Zusammenhang mit Vorschriften, die sich an Migrantinnen und Migranten richten, *nicht*. Lediglich die Jedermann-Bestimmungen der Art. 13 und 14 können in diesem Sinne interpretiert werden. Diese Vorschriften laufen im Ergebnis darauf hinaus, dass sie eine solche Verpflichtung – nun aber eben für alle Menschen – begründen.

³⁷ LT-Drs. 17/11362, S. 13.

Dennoch unterscheidet das Gesetz zwischen Integrationsförderung und Integrationspflicht. Bestimmte Ausländer sollen, wie erwähnt, nur von den Regelungen zur Integrationsförderung erfasst sein, Art. 2 Abs. 2. Die Gemeinden, Landkreise und Bezirke sollen die Migrantinnen und Migranten bei der Erfüllung ihrer Integrationspflichten unterstützen, Art. 9. Dass solche Pflichten bestehen, wird also vorausgesetzt. Aber welche dies sind, ist nicht klar. Die äußere Struktur des Gesetzes bildet die Unterscheidung von Integrationsförderung und Integrationspflicht nicht ab. In Art. 3 ist von allgemeiner Integrationsförderung die Rede. Letztlich findet sich aber in nahezu jeder Vorschrift (ausgenommen Art. 13, 14) in der Sache ein Bezug zur Förderung der Integration. In der Begründung des Regierungsentwurfs werden als Beispiele für Integrationsförderung Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 genannt.³⁸ Für die privilegierten Ausländer der Gruppe 1, so weiter die Begründung, besteht keine „Pflicht zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen“. Sie werden von den „durch dieses Gesetz begründeten gesonderten Pflichten“ nicht erfasst. Damit soll die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Bayern gewahrt werden. Hinter diesen Erwägungen steht vermutlich die Überlegung, dass die betreffenden Personen nicht durch eine Integrationspflicht von einem Aufenthalt in Bayern abgeschreckt werden sollen. Bei der Integrationsförderung kommt es auf Freiwilligkeit an. Welche Vorschriften nun aber die Privilegierung der Gruppe 1 ausmachen, bleibt zunächst offen. Es ist erforderlich, einzelne Vorschriften genauer zu untersuchen.

2. Analyse einzelner Regelungen

Was sind also die Integrationspflichten des BayIntG; welchen normativen Charakter haben sie? Bei der Analyse des Bundesrechts ist es hilfreich, Pflichten zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen und Integrationspflichten selbst zu unter-

³⁸ LT-Drs. 17/11362, S. 15.

scheiden. Dem können Anreize dazu, an solchen Maßnahmen teilzunehmen, sowie Anreize dazu, sich zu integrieren, an die Seite gestellt werden. Das Bundesrecht begründet keine Pflicht zur Integration. Den Ausgangspunkt bildet das bloße Recht zur Teilnahme am Integrationskurs, § 43 AufenthG. Der Kurs befähigt zu einem integrativen Verhalten. Die Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 44a AufenthG soll ebenfalls dazu befähigen, sich integrativ zu verhalten.³⁹ Aber eine Pflicht, sich so zu verhalten, ist damit nicht verbunden. Einen Anreiz dazu, an einer Integrationsmaßnahme teilzunehmen und sich dadurch zur Integration zu befähigen, setzt § 8 Abs. 3 AufenthG. Wenn jemand zum Besuch eines Integrationskurses verpflichtet war, dieser Pflicht aber nicht nachgekommen ist, hat dies nachteilige Konsequenzen bei der Entscheidung über die Verlängerung. Es ist fruchtbar, diese Unterscheidungen von Pflichten und Anreizen auf das BayIntG anzuwenden.

Art. 3 wird, wie erwähnt, in der Begründung des Regierungsentwurfs als Beispiel für eine Regelung der Integrationsförderung genannt. Auch die Überschrift „Allgemeine Integrationsförderung“ nimmt darauf Bezug. Allerdings wird in Art. 3 Abs. 8 eine Bestimmung getroffen, die nicht zwischen Integrationsförderung und Integrationspflicht unterscheidet, dabei aber praktisch erhebliche Auswirkungen haben kann. Darauf wird gesondert eingegangen (unter 3).

Art. 4 regelt den integrationspolitisch zentralen Punkt des Erlernens der deutschen Sprache. Eine direkte Verpflichtung zum Erlernen der deutschen Sprache enthält das BayIntG nicht. Art. 4 Abs. 2 beschränkt sich auf eine Soll-Vorgabe. Die Bestimmung des Art. 4 Abs. 2 wird in der Begründung des Entwurfs so charakterisiert, dass sie keine „direkte Verpflichtung“

³⁹ Weitere Teilnahmepflichten wurden mit dem Bundesintegrationsgesetz (Gesetz vom 31.7.2016, BGBl. I 1939) eingeführt, zum einen im Kontext von sozialrechtlichen Ansprüchen: § 5b AsylbLG n. F., zum anderen im Aufenthaltsrecht: § 44a Abs. 1 Satz 7 AufenthG n. F.

“enthalte, sondern ein Ziel festlege.⁴⁰ Doch ist nicht ersichtlich, welche rechtliche Bedeutung diesem Ziel zukommen soll. Auch von einer Obliegenheit ist die Rede, was ebenso wenig zu rechtlicher Klarheit beiträgt.⁴¹ Der Entwurf begründet die Zurückhaltung mit kompetenzrechtlichen Bedenken und mit den tatsächlichen Problemen, die eine solche Pflicht hervorrufen würde.⁴² Eine Integrationspflicht kann der Norm damit nicht zugeschrieben werden.

Art. 4 Abs. 3 Satz 3 regelt die Erstattung von Förderkosten bei Nichterreichen des erwartbaren Sprachniveaus. Hier lässt sich die Zuordnung zur Integrationsförderung, die die Begründung des Regierungsentwurfs vornimmt, noch plausibilisieren. Offenbar geht es um Anreize bei der freiwilligen Wahrnehmung eines Angebotes. Wer das Angebot wahrnimmt, soll sich um einen Erfolg bemühen, damit der Kurs nicht umsonst angeboten wird. Natürlich ist diese Maßnahme zweischneidig: Dass einer Teilnehmerin droht, Förderkosten erstatten zu müssen, kann sie auch davon abschrecken, überhaupt an dem Kurs teilzunehmen.

Auch die Befugnis zur Auferlegung von Dolmetscherkosten nach Art. 4 Abs. 4 kann als Aufstellung eines Anreizes verstanden werden⁴³ Es handelt sich demnach nicht um eine

⁴⁰ LT-Drs. 17/11362, S. 16.

⁴¹ LT-Drs. 17/11362, S. 17.

⁴² LT-Drs. 17/11362, S. 16, unter Hinweis auf BVerfGE 98, 218 – Rechtschreibreform.

⁴³ Die Vorschrift soll Art. 23 BayVwVfG, wonach Deutsch Amtssprache ist, ergänzen. Unter anderem, aber nicht nur auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 2 BayVwVfG kann die Behörde verpflichtet sein, einen Dolmetscher heranzuziehen; verschiedene völker-, menschen- und grundrechtliche Vorgaben machen es dabei unter Umständen erforderlich, dass die Behörde die Kosten übernimmt (zum Ganzen *H. Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl. 2014, Art. 23 Rn. 42 ff.). Art. 4 Abs. 4 BayIntG konkretisiert die insofern lückenhafte Regelung des Art. 23 BayVwVfG nicht etwa, sondern schafft einfach eine neue

Regelung, die dem Ziel der Integrationspflicht zugeordnet werden kann.

Art. 5 Abs. 2 Satz 4 verpflichtet Eltern (ohne nähere Eingrenzung auf Migrantinnen und Migranten oder weitere Spezifizierung innerhalb dieser Gruppe) dazu, dafür zu sorgen, dass ihr Kind im Kindergarten an der Sprachstandserhebung teilnimmt. Art. 5 Abs. 3 begründet für bestimmte Kinder die Pflicht, einen Vorschul-Sprachkurs zu besuchen. Eltern sind unter Umständen verpflichtet, an einem Gespräch über Fördermaßnahmen und die Vorzüge des Kindergartenbesuchs teilzunehmen. Die genannten Pflichten sind nach Art. 5 Abs. 6 bußgeldbewehrt. Nicht zuletzt deshalb könnte vermutet werden, es handele sich um eine Maßnahme, die dem Bereich der Integrationspflicht zuzuordnen ist. Die Überschrift des ganzen Artikels ist aber Sprachförderung. In der Sache handelt es sich um Pflichten, deren Erfüllung den Adressaten zur Integration befähigt. Integration selbst gibt die Norm nicht vor.

Nach alledem könnte vermutet werden, dass die Funktion des BayIntG mit Blick auf das Ziel der Integrationspflicht vor allem darin besteht, rhetorisch aufzurüsten. Es würde sich um symbolische Gesetzgebung handeln.⁴⁴ Aber eine solche Einschätzung liefe darauf hinaus, den bayerischen Gesetzgeber nicht ernst zu nehmen und die besondere Funktionsweise des Gesetzes zu verkennen. Die Staatsministerin Emilia Müller hat in den Beratungen betont, dass das Gesetz „kein reines Förder-

Erstattungsbefugnis. Diese ignoriert den Unterschied zwischen Heranziehung- und Kostentragungspflicht und ist tatbestandlich nicht determiniert. Beides ist mit Blick auf den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (dazu unten Abschnitt E) höchst bedenklich.

⁴⁴ Zu diesem Aspekt der Integrationsgesetzgebung *D. Thym*, ZAR 2016, 241 (242); *D. Thym*, VVDStRL 76 (2017), i. E.; zum Problem der symbolischen Gesetzgebung *B.-O. Bryde*, Die Effektivität von Recht als Rechtsproblem, 1993, S. 12 ff.

gesetz“ sein soll und den Integrationswillen einfordert.⁴⁵ Es macht gerade die verfassungsrechtliche Problematik symbolischer Gesetzgebung aus, dass sie wegen der Gesetzesbindung aller staatlichen Gewalt nicht ohne weiteres als rechtlich bedeutungslos angesehen werden kann. „Im Zweifel müssen wir davon ausgehen, dass der Gesetzgeber seine Gesetze ernst meint [...]“.⁴⁶ Nicht zuletzt ist zu beachten, dass das BayIntG auch darauf abzielt, einer Überforderung der Leistungsfähigkeit des Landes entgegenzuwirken (Art. 1 Satz 3). Dies ist nur möglich, wenn das Gesetz mit seinen Zielsetzungen rechtliche Wirksamkeit entfalten kann.

3. Rechtliche Relevanz

Das BayIntG bedient sich eines eigentümlichen, subtilen Mechanismus zur Statuierung von rechtlich fassbaren Integrationspflichten. Er findet sich in einer Reihe von Normen (z. B. Art. 9, Art. 10 Abs. 1). Der Mechanismus besteht in der pauschalen Verknüpfung des Tatbestands der jeweiligen Norm mit den Integrationszielen des Art. 1. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die – eher versteckte – Regelung des Art. 3 Abs. 8. Diese Bestimmung macht das BayIntG mit seinen *beiden* Zielen der Integrationsförderung und der Integrationspflicht für die gesamte Verwaltungstätigkeit der Behörden des Freistaates verbindlich. Zwar ist Art. 3, wie erwähnt, generell als eine Regelung der Integrationsförderung angelegt. Abs. 8 ist jedoch umfassend formuliert und lässt keine Begrenzung auf die Integrationsförderung erkennen. Vielmehr ist gleich zweimal von den Integrationszielen des Art. 1 die Rede; Integrationsförderung und Integrationspflicht sind die beiden Ziele, die in Art. 1 aufgestellt werden.

⁴⁵ Vorläufiges Plenarprotokoll v. 8.12.2016, S. 71 (2. Lesung). Ähnlich in der ersten Lesung (Protokollauszug 74. Plenum, 1.6.2016, S. 2): es werde „gesetzlich festgeschrieben“, dass sich Zuwanderer integrieren müssten.

⁴⁶ B.-O. Bryde, Die Effektivität von Recht als Rechtsproblem, 1993, S. 19.

Um zu veranschaulichen, was das bedeutet, kann nach den beiden elementaren verwaltungsrechtlichen Aufgabenbereichen unterschieden werden, Eingriffs- und Leistungsverwaltung.⁴⁷ Zur Leistungsverwaltung: Bei der Entscheidung über die Vergabe von Förderungen darf der Staat Erwägungen zur Leitkultur einfließen lassen. Die Betroffenen müssen also akzeptieren, dass Leistungsansprüche auf den Rahmen der Leitkultur beschränkt werden. Konkretisiert wird diese Einschränkung für Integrationsangebote in Art. 3 Abs. 2 und Abs. 4 sowie ergänzt für Wirtschaft und Rundfunk in Art. 10 und 11. In der Eingriffsverwaltung (d. h. vor allem im Polizei- und Sicherheitsrecht) müssen Migrantinnen und Migranten unter Umständen hinnehmen, dass belastende Maßnahmen mit dem Verweis auf die Leitkultur begründet werden. Vorstellbar ist die polizei- bzw. sicherheitsrechtliche Relevanz etwa so, dass mit dem BayIntG die Leitkultur als Rechtsgut der Bayerischen Rechtsordnung statuiert wird. Wer dagegen verstößt – wie auch immer – begründet also eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Damit ist der Aufgabenbereich der Polizei- und Sicherheitsbehörden eröffnet (Art. 2 Abs. 1 PAG, Art. 6 LStVG). Je nach der einschlägigen Befugnisnorm begründet die Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die aus dem Verstoß gegen die Rechtsordnung resultiert, eine Handlungsmöglichkeit. So kann etwa nach Art. 16 PAG ein Platzverweis erteilt werden, wenn in einem Verhalten eine Missachtung der Leitkultur zum Ausdruck kommt. Wer nicht in Lederhose oder Dirndl zum Münchener Oktoberfest geht, missachtet das bayerische Brauchtum – ein Platzverweis könnte für klare Verhältnisse sorgen. Dieses Beispiel ist nicht aus der Luft gegriffen, wie man vielleicht vermuten könnte: Ein Landtagsabgeordneter der Regierungsfraktion bekundete in der ersten Lesung des Gesetzes, wenn ein „dunkelhäutiger junger Bursche“ Niederbairisch spreche und in Lederhose zu

⁴⁷ Zur Unterscheidung nur *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 1 Rn. 15 f.

einem Volksfest komme, sei das „Vollintegration“.⁴⁸ Im Kontext eines Gesetzes, das Integration zum Ziel erklärt, kann eine solche Aussage nicht als belanglos abgetan werden. Denkbar ist aber auch, dass eine anderweitig begründete Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht und im Rahmen der Ermessensausübung Aspekte der Leitkultur zu Lasten des Verantwortlichen herangezogen werden. Mit solchen Konsequenzen wird im Übrigen auch die Grenze des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit hin zum Schutzgut der öffentlichen Ordnung aufgelöst.

Auf diese Weise begründet das BayIntG für die bayerischen Behörden die Legitimität eines Leitkultur-Vorbehalts, und dies sowohl für die Eingriffs- wie für die Leistungsverwaltung. Die Regelungstechnik ist, vorsichtig gesagt, kreativ: Ohne selbst Integrationspflichten zu statuieren, gibt das Gesetz das Ziel einer Integrationspflicht den Behörden für Ermessensentscheidungen vor. Auf diese Weise wird der Inhalt dieses Ziels – Art. 1: Achtung der Leitkultur, Integrationsanstrengungen – doch noch normativ relevant.

Damit ist ein wichtiger Effekt verknüpft. Die Präambel und andere Bestimmungen des Gesetzes scheinen die Integrationspflicht zunächst als eine vorrechtliche Gesetzeserwartung anzusehen, vielleicht auch als moralische oder ethische Pflichten. Doch bleibt es nicht dabei. Gerade indem die Integrationspflicht in Vermittlung über die Zielbestimmung des Art. 1 als Tatbestandsmerkmal fungiert, indem weiter Art. 1 wiederum die Achtung der in der Präambel entwickelten Leitkulturidee aufgreift, und indem schließlich die Präambel ihrerseits jene bloßen Erwartungen benennt, ohne sie rechtlich weiter zu konkretisieren, transformiert das Gesetz gleichsam unter der Hand die vorrechtlichen Erwartungen in eine Rechtserscheinung.

⁴⁸ Protokollauszug 74. Plenum, 1.6.2016, S. 19 (Josef Zellmaier).

Damit entsteht aber ein gravierendes Bestimmtheitsproblem; zugleich wird fraglich, ob dieser Mechanismus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes entspricht: Welche Pflichten zur Integrationspflicht zählen, sagt das BayIntG nicht. Es steht der Verwaltung anheim, die Pflichten im Rahmen von Förderprogrammen oder in konkreten – auch belastenden – Entscheidungen erst noch zu *formulieren*. Darauf ist noch einzugehen (unter E).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das BayIntG entgegen dem ersten Anschein nicht selbst Integrationspflichten aufstellt, sondern der Verwaltung ermöglicht, anderweitig bestehende Rechte und Pflichten integrationsbezogen zu konkretisieren. Eine genauere Bestimmung dieser Rechtsfolge ist nicht möglich, weil das BayIntG selbst sich einer entsprechenden Konkretisierung verwehrt. Zugleich ist klar, dass der Topos der Integrationspflicht nicht lediglich als eine Maßnahme symbolischer Gesetzgebung verstanden werden kann.

V. Verhältnis zum Bundesrecht

Das Verhältnis des BayIntG zum einfachen Ausländer-Gesetzesrecht des Bundes ist insofern unproblematisch, als ein direkter Widerspruch zum AufenthG, zum AsylG oder zum Bundesintegrationsgesetz nicht erkennbar ist. Trotz des gleichlautenden Titels hat das Bundesintegrationsgesetz mit seinen Änderungen anderer Bundesgesetze einen Inhalt, den das BayIntG nicht berührt. Gleichwohl harmonisiert das BayIntG nicht vollständig mit dem Bundesrecht. Es greift, wie erwähnt, in seinem Anwendungsbereich deutlich weiter aus, als der Regelungsanlass „Flüchtlingskrise“ erfordern würde. Daraus resultiert eine Schieflage, die das ganze Gesetz durchzieht. Das Bundesrecht ist durch die Unterscheidung von Flucht und Zuwanderung geprägt (AsylG einerseits, AufenthG andererseits). Damit sind Differenzierungen verbunden, die die komplizierte Architektur des deutschen und europäischen Ausländer- und

Asylrechts ausmachen. Integration ist aufenthaltsrechtlich weitgehend dem AufenthG zugeordnet. Erst in jüngerer Zeit wird für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive das Integrationsziel in das Asylverfahren vorgelagert. Daran knüpft das BayIntG an, indem es Asylbewerber mit Bleibeperspektive einbezieht, Art. 2 Abs. 2.⁴⁹ Aber insgesamt werden, ausgehend von dem spezifischen Problem der sog. Flüchtlingskrise, Regelungen für sämtliche Migrantinnen und Migranten, teilweise sogar für jedermann, aufgestellt. Zwar wäre es verfehlt, Flüchtlinge und sonstige Migranten dauerhaft getrennten Regelungsregimes zu unterwerfen. Das BayIntG setzt aber mit seinem Instrumentarium an Rechten und Pflichten schon im Asylverfahren an, also recht früh. Damit wird der Umstand ignoriert, dass die meisten Flüchtlinge nicht dauerhaft in Deutschland bleiben wollen, sondern nach Wegfall der Fluchtursachen wieder in ihre Heimat zurückkehren wollen.

⁴⁹ Daraus resultiert ein Problem für die Gesetzgebungskompetenz, das im Folgenden nicht weiter verfolgt wird: Die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, die Integrationsförderung auf Asylbewerber mit Bleibeperspektive zu erstrecken, ist auch darauf zurückzuführen, dass die Asylverfahren zum Teil sehr lange dauern. Die Erstreckung bildet damit gewissermaßen ein Korrelat zu den faktischen Grenzen der Verfahrensregelungen des AsylG. Daraus kann ein Argument für den abschließenden Charakter jedenfalls des Bundesflüchtlingsrechts geformt werden. Auf diesen Punkt wird, allerdings unter Absehung von den Besonderheiten des Flüchtlingsrechts, unter C II näher eingegangen.

C. Gesetzgebungskompetenz

Das Zuwanderungsgesetz von 2004 hat die Integrationsförderung als eine Aufgabe identifiziert, die von Bund, Ländern und Kommunen wahrgenommen wird.⁵⁰ Dahinter steht die zutreffende Auffassung, dass die Integration von Ausländern in der Gesetzgebung nicht ausschließlich dem einen oder anderen Verband zugewiesen werden kann und im Vollzug des Bundes- wie Landesrechts eigenständiges Gewicht bekommt. Daraus folgt aber nicht, dass die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Aufgabe der Integration unbegrenzt wäre.

I. Grundsätze

1. Die Bundeskompetenz(en) für Integration

Relevant für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern kann wohl nahezu jeder Bereich der Rechtsordnung sein. Sozialrecht, Familienrecht, Religionsverfassungsrecht und nicht zuletzt Bildungsrecht entfalten starke Wirkungen für diesen Prozess.⁵¹ Fraglich ist, ob es einen eigenständigen Sachbereich der Integration überhaupt gibt. In den Katalogen des Grundgesetzes taucht ein entsprechender Kompetenztitel nicht auf. Die Einwanderung ist nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG dem Bund als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zugewiesen. Allerdings erfasst der Begriff der Einwanderung (vor allem aus historischen Gründen) weder Regelungen der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern noch deren Integration.⁵² Unstreitig greift für den Bereich der Integration die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG

⁵⁰ Entwurf Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420, S. 87.

⁵¹ Vgl. D. Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2010, S. 275.

⁵² A. Funke, Bonner Kommentar, Stand: 10/2016, Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 Rn. 27.

(Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer).⁵³ Für Flüchtlinge kommt Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 (Flüchtlinge und Vertriebene) hinzu.⁵⁴ Bei der Zuordnung der Integration zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG dürfte es sich nicht um eine Zuordnung kraft Sachzusammenhangs, sondern um eine Auslegung der Begriffe des Aufenthalts sowie der Niederlassung handeln. Integration kann als eine Facette des Aufenthalts sowie der Niederlassung (selbständige und unselbständige Tätigkeit umfassend⁵⁵) angesehen und damit diesen Begriffen zugeordnet werden. Die genaue Reichweite dieser Kompetenz ist nicht einfach zu bestimmen. Sie kann nur Regelungen erfassen, die eine spezifische Verknüpfung mit Aufenthalt und Niederlassung haben, deren Schwerpunkt also nicht in anderen Sachmaterien liegt.

2. Länderkompetenzen

Die Kompetenz des Landesgesetzgebers für Integration speist sich in einer analytischen Auffächerung der Art. 30, 70 ff. GG aus drei verschiedenen Quellen.

Erstens sind die integrationsrelevanten Aspekte bestehender sachlicher Gesetzgebungskompetenzen der Länder (Bildung, Schule, Kultur, Gefahrenabwehr) zu nennen. Klassische Ländermaterien, die integrationspolitisch relevant sein können, sind danach die Schul-, die Bildungs- und die Kulturpolitik.⁵⁶

⁵³ Vgl. *M. Bothe*, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider u.a. (Hrsg.), Alternativkommentar zum Grundgesetz, Stand August 2002, Art. 74 Rn. 11; *M. Rossi*, DV 40 (2007), 383 (400).

⁵⁴ Zur nicht ganz einfachen Interpretation des Begriffs des Flüchtlings siehe nur *S. Oeter*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 50.

⁵⁵ *S. Oeter*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 45.

⁵⁶ Vgl. *M. Rossi*, DV 40 (2007), 383 (401).

Zweitens kommen integrationsrelevante Aspekte der Verwaltungshoheit der Länder in Betracht. Die Länder sind nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für den Vollzug der meisten Gesetze und so auch des Zuwanderungsrechts zuständig (Art. 83, 84 GG). Die Befugnis zum Vollzug, eben die Verwaltungshoheit, umfasst auch die Kompetenz, den Vollzug durch Gesetze über Zuständigkeit, Organisation und Verfahren zu regeln.⁵⁷ Die einschlägigen Regelungen können wiederum Auswirkungen auf die Integration haben.

Drittens bleibt die aufenthalts- und niederlassungsspezifische Integration, die der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG zuzuordnen ist. Soweit der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz nicht Gebrauch macht, haben die Länder die Möglichkeit, entsprechende Gesetze zu erlassen.

Das Aufenthaltsgesetz regelt die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die *Integration* von Ausländern, wie es in der Zweckbestimmung des § 1 Abs. 1 Satz 3 heißt. Kapitel 3 des Gesetzes, überschrieben mit „Integration“, konkretisiert dieses Ziel. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder zwar auf bestimmten Gebieten Gesetze erlassen, die vom Bundesrecht abweichen. Doch zählt der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG nicht dazu, Art. 72 Abs. 3 GG. Wenn Integration der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet wird, stellt sich die Frage, ob die Länder aufgrund der „soweit“-Klausel des Art. 72 Abs. 2 GG Spielräume haben. Offenbar kommt es damit auf die Frage an, ob der Bundesgesetzgeber im AufenthG den Bereich der Integration abschließend geregelt hat. Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten, weil, wie gesehen, andere Kompetenzen unvermeidlich Auswirkungen auf die Integration haben. Die Frage verdient vertiefte Behandlung (unter II 2).

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 105, 313 (339); näher A. Funke, VerwArch 103 (2012), 290.

II. Beurteilung des Gesetzes

1. Unproblematisches

Unproblematisch sind vor dem Hintergrund dieser Grundsätze Regelungen des BayIntG, die integrationspolitische Dimensionen der bestehenden Länderkompetenzen betreffen. Zulässig sind damit etwa Regelungen, die die Integrationsförderung durch Bildung (etwa Art. 3 bis 8, Art. 15, 16) oder den Rundfunk (Art. 11) betreffen. Die Kompetenz für die gesetzliche Regelung der Staatsverwaltung bildet in Art. 9 (Kommunen) die Grundlage. Auch die Regelungen über Identitätsnachweise für Landesleistungen, Art. 12, können der Verwaltungshoheit der Länder zugeordnet werden, ebenso die Regelungen über den Integrationsbeauftragten und den Integrationsrat in Art. 15 und Art. 16. Auf Art. 13 und 14 wird noch eingegangen (unter F).

2. Problemfall 1: Kompetenz für Integrationspflicht?

Wie gezeigt, entfaltet die Zielsetzung des Art. 1, eine Integrationspflicht aufzustellen, rechtliche Wirkung (siehe oben unter B IV). Besteht hierfür überhaupt eine Kompetenz des Landesgesetzgebers?

Sofern das BayIntG Regelungen enthält, die der aufenthalts- und niederlassungsbezogenen Integration zuzuordnen sind, stellt sich die Frage, ob der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat. Die Bundesregelung – noch einmal: im Kern die §§ 43-45 AufenthG (Integrationskurs, Integrationsprogramm) ist durchaus rudimentär. Daraus könnte gefolgert werden, dass den Länder Platz für eigene Regelungen verbleibt.⁵⁸ Allerdings darf der Landesge-

⁵⁸ Ein Problem ist dabei, dass sich der Anwendungsbereich des BayIntG mit dem Anwendungsbereich des AufenthG nicht deckt (siehe oben, B II). Jedenfalls insofern Ausländer nach § 1 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 AufenthG vom BayIntG erfasst sind, kommt es zu der Kollision, die für die folgenden Ausführungen relevant ist.

setzgeber in Anbetracht bestehender bundesrechtlicher Regelungen solche Fragen nicht regeln, die der Bundesgesetzgeber bewusst nicht geregelt hat. Ein absichtsvolles Unterlassen einer Regelung schließt landesrechtliche Spielräume.⁵⁹ Ob eine bundesrechtliche Regelung abschließend ist, hängt von einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes ab.⁶⁰

Das AufenthG ist von dem Gedanken geprägt, Integration zu ermöglichen und zu fördern. § 1 Satz 4 AufenthG stellt allgemein das Ziel der Integration auf. Ursprünglich beschränkte sich das Gesetz auf das Fördern. Mit dem 1. Richtlinienumsetzungsgesetz wurde im Jahr 2007 in § 43 Abs. 1 die Formulierung „und gefordert“ eingeführt.⁶¹ Um die damit verbundene Änderung hervorzuheben, wurde auch die Überschrift der §§ 43 ff. von „Förderung der Integration“ geändert in „Integration“. Das „Fordern“ wurde in der Gesetzesbegründung darauf bezogen, dass von Ausländern verlangt wird, „eigene Anstrengungen zu ihrer Integration zu unternehmen“. Weiter heißt es: „Dazu gehört, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben, das Gewaltmonopol des Staates zu achten, die Werteordnung des Grundgesetzes verbindlich anzuerkennen, sich zur Glaubens-, Religions- Meinungs- und Pressefreiheit sowie zur Gleichberechtigung von Mann und Frau zu bekennen.“⁶²

Nach wie vor steht allerdings die Förderung im Mittelpunkt des Gesetzes. § 43 AufenthG schafft das Angebot des Integrationskurses. Gegenstand des Integrationskurses sind neben der deutschen Sprache Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands. Eine Pflicht zur Anerken-

⁵⁹ BVerfGE 98, 265 (300) – Bayerisches Schwangerenhilfeergänzungsgesetz.

⁶⁰ Zum Ganzen: BVerfGE 109, 190 (229).

⁶¹ Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.8.2007 (BGBl. I S. 1970; 2008 I S. 992); dazu T. Groß, ZAR 2007, 315 (318).

⁶² BT-Drs. 16/5065, S. 177.

nung der Rechtsordnung (oder, kaum vorstellbar, der „Kultur“ Deutschlands) wird nicht formuliert. Eine Pflicht, sich zu integrieren, enthält das AufenthG nicht (siehe bereits unter B IV). Die Pflicht zur Teilnahme am Integrationskurs nach § 44 AufenthG ist keine Integrationspflicht, sondern dient dazu, die Fähigkeit zur Teilhabe zu vermitteln. § 45 AufenthG (Integrationsprogramm) erfasst nur „Integrationsangebote des Bundes und der Länder“. In § 75 Nr. 3 AufenthG ist nur von Integrationsförderung und Integrationsangeboten die Rede. So bleibt der Aspekt des Forderns im AufenthG normativ leer. Das „Fordern“ ist letztlich nicht mehr als ein symbolischer Akt.

Landesrechtliche Regelungen der Integrationsförderung wollte der Bundesgesetzgeber mit dem Aufenthaltsgesetz sicher nicht ausschließen. Die Länder werden in § 45 AufenthG ausdrücklich erwähnt. Diese Bestimmung verpflichtet den Bund, ein bundesweites Integrationsprogramm aufzustellen, das die Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern zusammenführt. Die Vorschrift ist für die Frage der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nicht unmittelbar verwertbar, weil sie mit der Aufzählung ihrer vier Akteursgruppen die Unterscheidung von Bund und Ländern überspielt. Sie zeigt aber, dass Integration eine Aufgabe ist, die von verschiedenen staatlichen Stellen wahrgenommen werden kann. Die Länder sind insofern vor allem im Rahmen ihrer gewöhnlichen Gesetzgebungszuständigkeiten für Bildung, Kultur etc. angesprochen. Angesichts des Verweises auf die Integrationsangebote der Länder kann davon ausgegangen werden, dass das AufenthG den Integrationskurs nicht als einziges Instrument der Integrationsförderung ansieht. Entsprechende Regelungen des BayIntG sind insofern kompetentiell unbedenklich.

Wenn aber die Förderung der Integration und die Schaffung von entsprechenden Angeboten im Vordergrund stehen, spricht eine starke Vermutung dafür, dass der Bundesgesetzgeber *bewusst* auf die Schaffung einer – egal wie stark ausgepräg-

ten – Integrationspflicht verzichtet hat. Hier wird eine migrationspolitische Grundentscheidung sichtbar, die sicherlich auch grundrechtlich motiviert ist: Das politische Ziel des Forderns und Förderns lässt sich nur mit einem eingeschränkten rechtlichen Instrumentarium erreichen. Neben den Angeboten stehen Erwartungen, aber keine Rechtspflichten. Das Bundesintegrationsgesetz verfolgt diesen Ansatz weiter; es setzt Integrationsanreize und gestaltet Angebote aus, aber verpflichtet nicht zur Integration. Dies gilt auch für die neue Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge, § 12a AufenthG n. F. Zwar enthält bzw. ermöglicht sie Verpflichtungen, nämlich den Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen oder nicht zu nehmen.⁶³ Aber ausweislich der ausdrücklichen Formulierung der Vorschrift dient dies immer noch der „Förderung“ einer nachhaltigen Integration. Dem „Fordern“ lässt sich diese in der Sache einschneidende Maßnahme nicht zuordnen. Das Bundesrecht ist damit durch den Grundsatz geprägt, dass über die Schaffung von Integrationsangeboten und die Setzung von Anreizen zur freiwilligen Integration hinaus integrationspezifische Pflichten *nicht* bestehen sollen. Die Länder sind insoweit gesperrt. Auch für diese Regelungswirkung des Bundesrechts müssen die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sein. Es liegt jedoch kein Anhaltspunkt dafür vor, dass sie nicht gegeben sind. Damit ist als Ergebnis festzuhalten: Mit der herausgearbeiteten schwachen Normativität des Ziels der Integrationspflicht (B IV) überschreitet der bayerische Landesgesetzgeber seine Kompetenz.

3. Problemfall 2: Widersprüchliche Regelungskonzepte

In diesem Zusammenhang stellt sich noch ein zweites Problem. Aus der Verbindung von Bundesstaats- und Rechtsstaatsprinzip folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass es dem Landesgesetzgeber untersagt ist, Regelung

⁶³ Dazu näher M. Krajewski, VVDStRL 76 (2017), i. E.

gen zu treffen, die inhaltlich im Widerspruch zum Bundesrecht stehen. Die Länder dürfen nicht eine Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung herbeiführen.⁶⁴ Sie müssen vermeiden, dass in Bund und Ländern gegenläufige Regelungen gelten. Dieser Beurteilungsmaßstab ist vom eben behandelten Kompetenzproblem zu trennen. Er betrifft nicht die Frage, wieweit die Kompetenz des Landesgesetzgebers reicht, sondern wie die bestehenden Landeskompetenzen ausgeübt werden.

Es ist nicht ganz einfach, das BayIntG an diesem Maßstab zu messen und die Würdigung von der Frage zu unterscheiden, ob der Landesgesetzgeber seine Kompetenz überschritten hat. Der Gedanke, auf den die folgenden Überlegungen hinauslaufen, kann in einer ersten Annäherung so formuliert werden: Während das Kompetenzproblem die Einführung einer Integrationspflicht betrifft, resultiert das nun zu erörternde Problem der Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung aus dem Umstand, dass die Integrationsförderung – wie auch die Integrationspflicht – mit dem Vorbehalt einer Achtung der Leitkultur versehen wird.

Sowohl bei der Schaffung eigener Sachgesetze als auch beim Erlass von Regelungen zum Vollzug des Bundesrechts dürfen die Länder die Regelungskonzeptionen des Bundesrechts nicht

⁶⁴ BVerfGE 98, 83 (97) – Landesabfallgesetz; 98, 106 (118 ff.) – kommunale Verpackungssteuer. In dogmatischer Hinsicht ist der Grundsatz der Bundesstreue entscheidend, überzeugend dazu *T. Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, 2014, S. 299. Die landesverfassungsrechtliche Seite des Problems, die über das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV greifbar wird, bleibt im Folgenden außer Betracht, da insofern nur schwere und offenkundige Verstöße relevant sein können (vgl. VerfGH, Entsch. v. 21.12.2011, VerfGHE 64, 224 (228); VerfGH, Entsch. v. 16.6.2015, BayVBl. 2015, 707 Rn. 43); das gilt auch für die Beurteilung der Frage, ob der Landesgesetzgeber die bundesrechtliche Kompetenzordnung des Grundgesetzes eingehalten hat (VerfGH, Entsch. v. 18.4.2002, VerfGHE 55, 57 (64); VerfGH, Entsch. v. 15.5.2014, BayVBl. 2014, 688 Rn. 69; VerfGH, Entsch. v. 9.5.2016, BayVBl. 2016, 625 Rn. 117).

konterkarieren. Genau dies geschieht, indem das BayIntG in gewisser Hinsicht dem Integrationsbegriff selbst eine Richtung gibt, die mit der des Bundesrechts nicht übereinstimmt. Es gibt zwar keine Anhaltspunkte dafür, dass das BayIntG von dem bundesrechtlichen Begriffsverständnis (siehe unter A) abweicht. Insofern könnte sogar argumentiert werden, dass der Freistaat genau das gleiche Regelungskonzept wie der Bund verfolgt. Natürlich ist auch das BayIntG an Eingliederung und Teilhabe orientiert. Aber nicht das Was oder das Ob, sondern das *Wie* der Integration ist dabei das Problem. Indem die Anerkennung der Leitkultur nicht nur als Ziel staatlicher Politik, sondern als eine an Ausländer gestellte Anforderung formuliert wird, bekommt ihre soziale, ökonomische und kulturelle Eingliederung eine andere Ausrichtung. Sie müssen sich *einseitig* anpassen. In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird dieses Integrationsverständnis als Assimilation bezeichnet.⁶⁵ Es lässt sich von der auf wechselseitige Anpassung ausgerichteten Idee der Akkulturation unterscheiden, die den Mittelweg zwischen der rein auf Anpassung angelegten Assimilation und einem jede Anpassung ablehnenden strengen Multikulturalismus bildet.⁶⁶ Daraus ergibt sich für das BayIntG ein verfassungsrechtliches Problem nicht etwa, weil die Eingliederung verpflichtend vorgegeben wird (Grundsatz des Forderns in Gestalt einer Integrationspflicht, dazu oben unter 2), sondern weil die Eingliederung, ob freiwillig oder verpflichtend, mit bestimmten Erwartungen verknüpft wird (Achtung der Leitkultur).⁶⁷

⁶⁵ F. Heckmann, Integration von Migranten, 2015, S. 75 ff. Dass die Erwartung jeder Rechtsbefolgung unumgänglich einen Assimilierungsdruck erzeugt, zeigt M. Kötter, in: Sahlfeld/Caroni/Chudozilov u.a. (Hrsg.), Integration und Recht, 2003, S. 31.

⁶⁶ Dieses Begriffsverständnis folgt M. Hildebrandt/P. Bendel, in: Bendel/Hildebrandt (Hrsg.), Integration von Muslimen, 2006, S. 7 (12 f.). Für eine schwache Form des Multikulturalismus siehe etwa H. Bielefeldt, Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft, 2007.

⁶⁷ Dabei stellt sich das an dieser Stelle nicht weiter zu verfolgende Problem, dass fraglich ist, wie bei einem auf Wechselseitigkeit bezogenen Verständ-

Allerdings ist das BayIntG in diesem Zusammenhang nicht ganz eindeutig. Es gibt wenige Regelungen, die ein ausgewogenes, an Akkulturation ausgerichtetes Integrationsverständnis durchaus erkennen lassen. So ist in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 von gegenseitiger Rücksichtnahme und Toleranz die Rede, in Satz 3 dieser Norm von der interkulturellen Sensibilität von Bevölkerung und Verwaltung. Aber im gleichen Absatz heißt es, dass Migrantinnen und Migranten in an der Leitkultur ausgerichteten Angeboten „unterwiesen“ werden und ihnen die heimische Kultur, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nähergebracht wird (Satz 2). Art. 7 Abs. 1 benennt die interkulturelle Kompetenz der Schülerinnen und Schüler; Art. 9 schließlich spricht vom wechselseitigen kulturellen Verständnis im Verhältnis von Gemeindeeinwohnern und Migrantinnen und Migranten. Doch diese wenigen Einschränkungen schlagen sich in den Integrationszielen nicht nieder. Die Verpflichtung zur Anerkennung der Leitkultur ist nach Art. 1 Abs. 1 Satz 2 „unabdingbar“. Migranten sollen ermutigt werden, sich zu unserem Land zu bekennen, Art. 3 Abs. 5 Satz 2. Maßnahmen der Integrationsförderung werden nicht allgemein in Art. 1, aber im Zusammenhang mit konkreten Regelungen zur Förderung mit einem Leitkulturvorbehalt angereichert (Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 3 Satz 2, Art. 3 Abs. 4 Satz 2, Art. 6 Satz 1). Hinzu kommen diejenigen Bestimmungen, die allgemein die Integrationsziele des Art. 1 in Bezug nehmen und damit eine Orientierung an der Leitkultur einschließen. Somit entscheidet sich der Gesetzgeber des BayIntG für ein qualifiziertes Regelungskonzept der Integrationsförderung und der Integrationspflicht. Qualifizierendes Element ist eine Orientierung an der Leitkultur. Es gibt dem Gesetz eine assimilatorische Grundtendenz.

nis von Integration die Seite der Aufnahmegesellschaft überhaupt gesetzlich geregelt werden kann.

Genau diese Tendenz steht im Widerspruch zum Regelungskonzept des Bundes. Das Bundesrecht geht davon aus, dass Integration ein Prozess der wechselseitigen Anpassung ist. In der Begründung des Zuwanderungsgesetzes heißt es:⁶⁸

„Integration beruht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und des Austauschs zwischen dem zuziehenden Ausländer und der ihn aufnehmenden Gesellschaft. Der Zuzug aus dem Ausland führt nicht nur für den Ausländer zur Notwendigkeit, sich in einer neuen und ungewohnten Umgebung einzuleben, sondern fordert auch von der Gesellschaft zusätzliche Hilfen zur Orientierung.“

Assimilation wird vom Integrationsverständnis des AufenthG also gerade nicht abgedeckt.⁶⁹ Das AufenthG schließt die Vorgabe einer Leitkultur aus.⁷⁰ Hinter diesem interpretativen Ergebnis steht eine weitere migrationspolitische Grundentscheidung des Bundesgesetzgebers: Zuwanderungssteuerung rückt die Gesinnung von Zuwandernden erst und nur bei der Einbürgerung in den Blick, worauf gleich noch näher einzugehen ist (unter D I). Selbst dann aber spielen kulturelle Prägungen keine Rolle. Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsgesetz tasten die kulturelle Identität der Zuwandernden nicht an. Diese Grundentscheidung kann als Ausdruck einer sanften Integrationspolitik angesehen werden, die den Pluralismus ethischer und moralischer Vorstellungen und die Vielfalt kultureller Eigenheiten akzeptiert; jedenfalls sieht sie diese nicht als Gegenstand des Migrationsrechts an. Auch das Bundesintegrationsgesetz ist hiervon nicht abgerückt. Die Vorgabe einer

⁶⁸ Begründung Zuwanderungsgesetz, Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 15/420, S. 86; dazu auch *M. Burgi*, DVBl. 2016, 1015 (1017).

⁶⁹ *J. Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 279; *H. Bolat*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, 2016, S. 45; *K. Schneider*, ZAR 2011, 8 (11).

⁷⁰ *J. Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 2013, S. 279.

C. Gesetzgebungskompetenz

Leitkultur steht im Gegensatz zu einem solchen Modell. Sie erscheint als Integration mit der Brechstange und steht für eine andere – nun ist der Begriff angebracht – *Kultur* der Zuwanderung. Der Bund wollte eine assimilatorische Kultur bislang gerade ausschließen. Dass das BayIntG mit der Orientierung an einer Leitkultur eine andere Zuwanderungskultur begründet, ist Ausdruck eines Regelungskonzepts, das im Widerspruch zum Bundesrecht steht. Dies ist nach den Grundsätzen des Rechtsstaats und des Bundesstaats unzulässig.

D. Die (Problematik einer) Leitkultur

Das BayIntG wagt also einen Schritt, den das Bundesrecht bislang bewusst nicht gegangen ist. Die Achtung einer deutschen bzw. bayerischen Leitkultur wird auf bestimmte Art und Weise rechtlich verbindlich gemacht. Dieser Schritt wirft auch unabhängig von der Gesetzgebungskompetenz eine Reihe von Fragen auf. Sie hängen damit zusammen, dass nicht so recht klar ist, was „unabdingbare Achtung der Leitkultur“ (Art. 1 Satz 2) eigentlich heißt.

I. Bekenntnisse im geltenden Recht

Wer als Deutsche oder Deutscher geboren wird, muss sich nicht zu seinem Staat und dessen Verfassung bekennen.⁷¹ Das Grundgesetz gewährt „Freiheit ohne Identifikationspflicht“.⁷² Das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet innere Distanz zum Gemeinwesen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies prägnant und mit erkennbarem Bewusstsein für die Schwierigkeiten, die mit diesem Umstand einhergehen, ausgeführt:

„Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die Wertsetzungen der Verfassung persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht. Die Bürger sind daher auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden. Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähig-

⁷¹ Dazu näher A. Funke/M. Tauschek, in: Rohe/Khorchide/Engin u.a. (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 2014, S. 797 (815 f.).

⁷² H. Dreier, Rechtswissenschaft 2010, 11 (28).

keit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.“⁷³

Eine Grenze bilden insoweit erst die Mechanismen der „streitbaren Demokratie“, d. h. die Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG), das Vereinsverbot (Art. 9 Abs. 2 GG) und das Parteiverbot (Art. 21 Abs. 2 GG). Nur Beamte sind auf der Grundlage von Art. 33 Abs. 5 GG verpflichtet, die Verfassung zu achten und für sie einzutreten.⁷⁴

Dem Migrationsrecht sind hingegen Bekenntnisse nicht fremd. Der Anspruch auf Einbürgerung nach Art. 10 StAG besteht nur, wenn die betreffende Person sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt (Abs. 1 Nr. 1). Verlangt wird also nicht ein Bekenntnis insgesamt zur Verfassung, sondern nur zu ihren Kernbestandteilen, im Hinblick auf die das Grundgesetz gesellschaftliche Bestrebungen zu ihrer Änderung nicht akzeptiert. Zum Beispiel zählt die Achtung der Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung.⁷⁵ Umstritten ist zudem, ob es tatsächlich auf innere Zustimmung oder nur auf die äußere Erklärung der Zustimmung ankommt.⁷⁶ Im Aufenthaltsrecht werden Bekenntnisse jedoch nicht verlangt. Die Erteilung der Niederlassungserlaubnis erfordert lediglich Grundkenntnisse der deutschen Rechts- und Gesellschaftsordnung (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 AufenthG). Einzig die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 8 Abs. 3 AufenthG ist integrationspolitisch aufgeladen.

⁷³ BVerfG (K), Beschl. v. 24.3.2001, 1 BvQ 13/01, NJW 2001, 2069 (2070); bestätigt in BVerfGE 124, 300 (320).

⁷⁴ BVerfGE 39, 334 (346).

⁷⁵ Vgl. die Definition in BVerfGE 2, 1 (12 f.).

⁷⁶ F. Geyer, in: Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 10 StAG Rn. 11.

II. Analyse des Gesetzes

Bei einer Analyse des BayIntG empfiehlt es sich, verschiedene Dimensionen der individuellen Gesinnung und einer darauf bezogenen staatlichen Politik zu unterscheiden. Sie spiegeln verschiedene Bereiche des Normativen wieder, die Ethik und die Moral. Während die Ethik (nicht im Sinne einer Theorie der Moral, sondern eines Bereichs des Normativen) die Frage betrifft, was ein gutes Leben ausmacht, hat die Moral diejenigen Pflichten zum Gegenstand, die Menschen gegenüber anderen Menschen haben.⁷⁷ Dabei können noch persönliche Moral – was schuldet jeder als ein Individuum anderen – und politische Moral – was schulden wir alle zusammen anderen als Einzelnen – unterschieden werden. Die eben unter dem Stichwort der Bekenntnisse skizzierten Grundsätze des deutschen Verfassungsstaats haben vor allem die Auffassungen der Einzelnen über die politische Moral im Blick; der Staat soll eine Anerkennung der Grundsätze, die ihn tragen, nicht einfordern dürfen. Ein Bezug auf die anderen beiden Bereiche des Normativen – Ethik, persönliche Moral – ist in diesen Grundsätzen nicht erkennbar, aus verschiedenen Gründen. Die persönliche Moral liegt gewissermaßen a priori außerhalb des Bereiches politischer Herrschaft; sie hat nun einmal einen ganz anderen Gegenstand. Für die Ethik schimmert hier bereits der noch zu behandelnde Grundsatz der ethischen Neutralität des Staates auf, der erklärt, warum sich die Rechtsordnung zu den ethischen Einstellungen der Einzelnen gar nicht erst verhält.

Das BayIntG geht über den insoweit zwischen Ethik, persönlicher Moral und politischer Moral einerseits, staatlicher Intervention andererseits abgesteckten Rahmen hinaus. Es

⁷⁷ Dieses Verständnis ist trotz nicht einheitlicher Verwendungsweise der Begriffe weit verbreitet, siehe nur die Nachweise bei S. Huster, Die ethische Neutralität des Staates, 2002, S. 6. Die Darstellung im Text folgt insbesondere der Begrifflichkeit bei R. Dworkin, Gerechtigkeit für Igel, 2012, S. 553 ff.

adressiert ethische Überzeugungen ebenso wie Einstellungen der persönlichen und politischen Moral. Die in der Präambel unter dem Begriff der Leitkultur zusammengefasste „kulturelle Grundordnung“ der Gesellschaft wird mit Merkmalen beschrieben, die allen drei Bereichen entstammen. Genannt werden Grundrechte, Gesetze und Verfassung – politische Moral; Solidarität mit Schwächeren als Gebot für den Einzelnen – persönliche Moral; die Verpflichtung eines jeden, Verantwortung für sich selbst zu übernehmen – Ethik.

Verwiesen wird aber auch auf Brauchtum, Sitten und Traditionen. Dieser Verweis bereitet besondere Schwierigkeiten bei der Auslegung, weil damit drei ganz verschiedene Dinge – und womöglich alle zugleich – gemeint sein können: Es kommt die Folklore vor allem ländlich geprägter Lebensweisen in Betracht, die mit bestimmten Kleidungen, Musizierweisen, Festen, Mundart sowie Ess- und Trinkgewohnheiten einhergehen. Zu den Sitten zählen aber auch bestimmte Normen des zwischenmenschlichen Verhaltens, die nicht der Ethik oder Moral zuzuordnen sind, sondern einfach sozial praktiziert werden, wie etwa Konventionen bei der Begrüßung. In philosophischer Hinsicht klingt in der Norm ein bestimmter Modus der Begründung ethischer und moralischer Anforderungen an: Handlungsnormen werden durch bloßen Verweis darauf begründet, dass sie schon immer gegolten haben. Dieser Begründungsmodus steht im Gegensatz zu rationalen Begründungsformen, d. h. eine Überzeugungsbildung, die auf eine intersubjektiv ausgerichtete Anerkennung von Gründen ausgerichtet ist.

Dieses totalisierende Ausgreifen des Gesetzes auf sämtliche Einstellungen und Überzeugungen, wobei nicht einmal Alltagskonventionen ausgespart werden, hat erhebliche Folgen. Dies sei an einem Beispiel erörtert. Satz 3 der Präambel erklärt die Gleichberechtigung aller Menschen zu einer tragenden Grundlage unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung. Satz 13 nimmt diese Idee in das Konzept der Leitkultur auf, so dass sie

auf verschiedene Weise normativ relevant wird, nicht zuletzt über das Integrationsziel des Art. 1. Migrantinnen und Migranten müssen also die Idee der Gleichberechtigung von Mann und Frau billigen, und zwar in zwei Hinsichten, wie aus dem Verweis auf die Rechtsordnung einerseits, die Gesellschaftsordnung andererseits folgt: als einen Grundsatz der Verfassung (= politische Moral) und zugleich der persönlichen Lebensführung (= persönliche Moral). Somit verlangt das Gesetz mehr, als für die Einbürgerung erforderlich ist. Ein anderes Beispiel ist Art. 3 Abs. 2. In dieser Vorschrift wird, die Benennung in der Präambel fortführend, die Erwartung formuliert, dass Ausländer sich hiesige Umgangsformen, Sitten und Gebräuche aneignen. Davon ist vor allem die persönliche Lebensführung betroffen.

Die Ausrichtung an einer Leitkultur ist verfassungsrechtlich in mehrfacher Hinsicht problematisch. Den Ausgangspunkt der Beurteilung bilden die Grundrechte. Der einschlägige verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab lässt sich nicht ohne weiteres auf eine einzelne bestimmte Norm verdichten. Es kommt darauf an, wie die Behörden des Freistaates im konkreten Fall die Leitkultur normativ relevant werden lassen – etwa im Rahmen des Art. 3 Abs. 8 – und welches Element der Leitkultur dabei mobilisiert wird. Die Verpflichtung, die Leitkultur zu achten, greift je nach den konkreten Umständen in das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 110 BV) oder der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 107 BV) ein. Denkbar sind sogar Beeinträchtigungen der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 100 BV). Das Interesse von Ausländern, sich ihre staatsbürgerliche und kulturelle Identität bewahren zu können und nicht zu einem völligen Aufgehen in den deutschen Lebensumständen und -gewohnheiten verpflichtet zu werden, ist durch diese Grundrechte geschützt.⁷⁸ Schließlich darf auch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG mit Blick auf eine Diskriminierung

⁷⁸ BVerfGE 76, 1 (53).

wegen religiöser und politischer Anschauungen nicht vernachlässigt werden. Eingriffe in die genannten Freiheitsrechte sind nicht per se ausgeschlossen. Das „Recht, sich nicht zu integrieren“,⁷⁹ gewährt eine absolute Rechtsposition gegenüber der Verwaltung nur, wenn keine integrationsspezifischen Regelungen gelten. Es ist gesetzgeberischer Einschränkung zugänglich, sofern die speziellen Rechtfertigungsanforderungen des betroffenen Grundrechts gewahrt werden.

Die Eingriffsqualität der Regelungen des BayIntG könnte insofern bezweifelt werden, als die Achtung der Leitkultur jeweils erst bei konkreten Maßnahmen praktisch relevant wird. Aber solche Eingriffe werden, wie eben gezeigt, durch das Gesetz nun einmal ermöglicht. Jenseits von Grundrechtseingriffen ist zudem die objektiv-rechtliche Dimension der Meinungsfreiheit, der Religionsfreiheit und anderer Grundrechte einschlägig. Wenn staatliche Angebote inhaltlich an einer Leitkultur ausgerichtet sind (vgl. z. B. Art. 3 Abs. 4 Satz 2), kann dies unabhängig von einer Eingriffsqualität der Maßnahme grundrechtlichen Rechtfertigungsbedarf auslösen.

Bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe, die mit dem BayIntG einhergehen, ist als Schranken-Schranke vor allem das Bestimmtheitsgebot von besonderem Interesse. Um allerdings eine gesetzliche Regelung mit Blick auf diese Maßstäbe würdigen zu können, muss klar sein, welche Wirkungen sie hat. Für das BayIntG bedeutet dies, dass zumindest eine ungefähre Vorstellung davon bestehen muss, welchen Inhalt der Begriff der Leitkultur hat. Ein gewisser Gehalt ist in denjenigen Beschreibungen erkennbar, die die Präambel enthält. Ob dieser Gehalt dem Bestimmtheitsgebot genügt, muss allerdings noch erörtert werden (unter E).

⁷⁹ Vgl. M. Rossi, DV 40 (2007), 383 (397); J. Gundel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 198 Rn. 80.

III. Die ethische Neutralität des Staates

Die grundrechtliche Problematik, die das BayIntG hervorruft, kann nun anhand einzelner Grundrechtseingriffe näher geprüft werden. Sie lässt sich zunächst aber auch – nicht zuletzt, um die Dinge etwas zu vereinfachen – auf einen Punkt bringen: Das Gesetz berührt den Grundsatz der ethischen Neutralität des Staates. Dieser Grundsatz darf mit dem allgemeinen Grundsatz staatlicher Neutralität nicht verwechselt werden. Staatliche Neutralität im allgemeinen Sinne bedeutet, dass Einflussnahmen von Staatsorganen auf die Prozesse politischer Willensbildung im Volk untersagt sind.⁸⁰ Richter müssen Gewähr für Objektivität und Neutralität bieten.⁸¹ Schließlich ist der Staat zur Neutralität in religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten verpflichtet.⁸² Diese Dimensionen staatlicher Neutralität werden durch das BayIntG durchaus auch berührt. So bezieht sich Satz 2 der Präambel auf die Werte des christlichen Abendlandes unter Berücksichtigung jüdischer Einflüsse. Nach Art. 6 Satz 1 soll sich die frühkindliche Bildung an der christlich-abendländischen Kultur orientieren. Aber an dieser Stelle soll nicht vertieft werden, ob die Regelungen des BayIntG dem Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates entsprechen.

Ethische Neutralität meint etwas anderes: Der Staat soll sich gegenüber den Auffassungen davon, was ein gutes Leben auszeichnet, neutral verhalten.⁸³ Politische Herrschaft muss die ethischen Vorstellungen des einzelnen gleich achten.⁸⁴ Indem

⁸⁰ Vgl. H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II: Art. 20-82, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76.

⁸¹ H. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III: Art. 83-146, 2. Aufl. 2008, Art. 101 Rn. 41.

⁸² M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III: Art. 83-146, 2. Aufl. 2008, Art. 140 GG Rn. 36.

⁸³ Dazu umfassend S. Huster, Die ethische Neutralität des Staates, 2002.

⁸⁴ Vgl. R. Dworkin, Gerechtigkeit für Igel, 2012, S. 558, 624 ff.

das BayIntG kulturelle Angelegenheiten berührt, erfasst es auch die Lebensführung von Menschen. Es bezieht sich insofern darauf, welche Werte diese Menschen anerkennen und welche Ziele sie in ihrem Leben verfolgen.

Natürlich ist der liberale Verfassungsstaat selbst insofern nicht neutral, als der Wert der gleichen Freiheit aller in ihn eingelassen ist. Aber jenseits dieser axiologischen Prädetermination, oder anders gesagt: innerhalb des Systems der gleichen Freiheiten, ist dem Staat die Bevorzugung bestimmter kultureller, ethischer oder religiöser Auffassungen untersagt. Gleichwohl ist die Reichweite des in der Idee ethischer Neutralität zum Ausdruck kommenden Merkmals liberaler Verfassungsstaatlichkeit umstritten. Die eingangs dieser Abhandlung erwähnte Debatte zwischen Liberalismus und Kommunitarismus betrifft unter anderem gerade die Frage, ob und inwieweit das Recht ethisch neutral sein kann.⁸⁵ Wie bereits erwähnt, bezieht das BayIntG in gewisser Hinsicht selbst Stellung in dieser Debatte. Doch auch wenn die Bedeutung der Neutralität philosophisch umstritten ist, so kann doch davon ausgegangen werden, dass Kerngehalte des Grundsatzes gerade über die Grundrechte abgesichert sind. Die konkrete dogmatische Form dieser Absicherung wirft weitere Fragen auf, die an dieser Stelle dahingestellt bleiben müssen.⁸⁶ Für den vorliegenden Zusammenhang ist ausreichend, dass sich unter dem Aspekt der Neutralität die Schutzbereiche insbesondere der Meinungs- und der Religionsfreiheit schärfen lassen. Die dezidiert nicht-neutrale Ausrichtung des BayIntG an einer Leitkultur beeinträchtigt diese Grundrechtsgewährleistungen. Nun könnte überlegt werden, ob die Definition der Leitkultur als „Grund-

⁸⁵ Vgl. R. Forst, Kontexte der Gerechtigkeit, 1996, S. 55 ff.; J. Habermas, in: ders., Die Einbeziehung des Anderen, 1999, S. 237 (252 ff.); S. Huster, Die ethische Neutralität des Staates, 2002, S. 23 ff.

⁸⁶ S. Huster, Die ethische Neutralität des Staates, 2002, S. 652 ff.; kritisch A. Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, 2004, S. 464 ff.

ordnung“ – Präambel, Satz 13 – vielleicht so zu verstehen ist, dass sie gerade das notwendige Maß an Neutralität wahren soll. Es würde an eine Kultur appelliert werden, die allen Lebensformen gemeinsam ist. Aber diese Deutung der Leitkultur misslingt schon mit Blick auf diejenigen, die bereits in Bayern leben. Hinreichend abstrakt ist die Bestimmung nicht: Längst nicht alle, die in Bayern leben, teilen die Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes (Präambel, Satz 1), ebenso wenig das gewachsene bayerische Brauchtum sowie damit verbundene Sitten und Traditionen (Präambel, Satz 9). Sofern diese Dinge nicht nur Folklore betreffen sollen, wovon nicht ausgegangen werden kann, berühren sie die je individuellen Auffassungen davon, was ein gutes und gelungenes Leben ausmacht. Man fühlt sich an den Satz des bayerischen Kabarettisten Gerhard Polt erinnert: Jeder hat das Recht, sich zur Mehrheit zu bekennen und sich anständig zu benehmen.⁸⁷

Gegen ein Verständnis der Neutralität des Staates, das insoweit staatlicher Tätigkeit eine Grenze zieht, könnte eingewendet werden, dass der Verfassungsstaat verpflichtet sei, eine kulturelle Identität zu wahren.⁸⁸ Aber abgesehen davon, dass diese Auffassung wiederum vor dem Problem steht, den Inhalt dieser Identität nur vage angeben zu können: Sie bestreitet gar nicht, dass Grundrechte es auch ermöglichen, sich nicht „kulturadäquat“ zu verhalten.⁸⁹ So gesehen, entziehen sich kulturelle Prägungen dann doch staatlicher Festlegung. Das BayIntG ignoriert diese Erkenntnis.

Nun könnte schließlich noch darauf abgestellt werden, dass demokratische Gesetzgebungsprozesse stets auch Arenen ethischer Selbstverständigung der Staatsbürger sind, ohne damit

⁸⁷ G. Polt, *Von Heimat und Geschichte*, 2012, S. 62.

⁸⁸ A. Uhle, *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität*, 2004, S. 406 ff. Skeptisch zum diesem Ansatz W. Kluth, DVBl. 2016, 1081 (1084).

⁸⁹ A. Uhle, *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität*, 2004, S. 309 ff.

schlicht gleichgesetzt werden zu können.⁹⁰ Das Verfahren zur Verabschiedung des BayIntG wäre als Ausdruck einer Diskussion darüber zu begreifen, was die von den bayerischen Bürgerinnen und Bürger geteilte Lebensform ausmacht. Dieser Deutung wird man ihre Plausibilität nicht von vorneherein abstreiten können. Aber gerade für den vorliegenden Zusammenhang versagt sie: Die vom BayIntG adressierten Migrantinnen und Migranten haben als Nicht-Deutsche gleichsam per definitionem – erinnert sei an die restriktive, aber plausible Rechtsprechung des BVerfG zu politischen Mitwirkungsrechten von Ausländern⁹¹ – keine politische Teilhaberechte. Ihre Vorstellungen davon, was ihr Leben ausmacht, konnten damit nicht auf die gleiche Weise Eingang in das Gesetzgebungsverfahren finden wie bei Deutschen. Dieser Umstand deutet im Übrigen darauf hin, dass der Staat bei ethisch imprägnierten Rechtsnormen aus demokratietheoretischer Sicht im Migrationsrecht gerade besonders zurückhaltend verfahren sollte.

Mithin ist festzuhalten: Auch in ihrer nur grob umrissenen Form, die die Verpflichtung auf eine Leitkultur in der Präambel des BayIntG erhält, steht sie im Widerspruch zum Grundsatz der Neutralität des Staates.

⁹⁰ Vgl. J. Habermas, in: ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, 1999, S. 237 (254).

⁹¹ BVerfGE 83, 37; 83, 60; näher dazu C. Walter, *VVDStRL* 72 (2013), 1 (38); K. Gärditz, *VVDStRL* 72 (2013), 49 (89); A. Funke, in: Neuhaus (Hrsg.), *Zuwanderung nach Deutschland*, 2016, S. 53 (60 ff.).

E. Rechtsstaatliche Erfordernisse

Das BayIntG wirft eine Reihe von Bestimmtheitsproblemen auf, die im Folgenden zu erörtern sind. Vorab ist anzumerken, dass ein anderer, an sich ebenfalls naheliegender verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, nämlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip, in dieser Abhandlung nicht herangezogen wird. Dies ist einfach nicht möglich. Wie noch zu zeigen ist, sind wichtige Vorschriften des BayIntG nicht hinreichend bestimmt. Deshalb kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt gar nicht festgestellt werden, welche Auswirkungen sie in konkreten Fällen haben.⁹² Dies ist aber die Voraussetzung dafür, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Zuge kommen kann.

I. Der Maßstab: das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot

Das in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 sowie in Art. 28 Abs. 1 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip fordert, dass rechtliche Normen hinreichend bestimmt sind. Dabei besteht ein enger Zusammenhang zum Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes: Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber muss die wesentlichen Entscheidungen über Grundrechtseingriffe und deren Reichweite selbst treffen.⁹³ Das Bestimmtheitsgebot hat drei Funktionen.⁹⁴ Es soll erstens sicherstellen, dass die Betroffenen erkennen können, was von ihnen erwartet wird. Zweitens soll die gesetzesausführende Verwaltung steuernde und begrenzende Maßstäbe vorfinden. Drittens muss sichergestellt sein, dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können.

Die damit verbundenen Anforderungen lassen sich wie folgt spezifizieren: Unbestimmte Rechtsbegriffe sind verfassungs-

⁹² Siehe zu diesem Zusammenhang BVerfGE 110, 33 (55).

⁹³ Zur Grundlage BVerfGE 120, 274 (315 f.); 120, 378 (407 f.).

⁹⁴ Ausführlich dazu BVerfGE 110, 33 (53).

rechtlich keineswegs unzulässig.⁹⁵ Die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm nimmt ihr noch nicht die rechtsstaatlich geforderte Bestimmtheit.⁹⁶ Sie müssen allerdings so gefasst sein, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können.⁹⁷ Der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes erfordert, dass einzelne Berechtigungen und Verpflichtungen sich aus dem Gesetz selbst ergeben und nicht erst von der Verwaltung oder den Gerichten bestimmt werden.⁹⁸ Aber nicht nur bei Eingriffen in die Freiheitssphäre, sondern auch bei der Gewährung von Leistungen müssen die Normen für die Betroffenen klar und nachvollziehbar sein.⁹⁹ Die Anforderungen an die Bestimmtheit einer Regelung sind davon abhängig, welchen Zweck sie verfolgt und welche Eigenarten der zu ordnende Lebenssachverhalt hat.¹⁰⁰

II. Abgrenzung von Integrationsförderung und Integrationspflicht

Wie erwähnt, unterscheidet das BayIntG verschiedene Adressatengruppen (unter B II), und zwar mit Blick darauf, dass die Vorschriften über das Ziel der Integrationspflicht nicht für alle Ausländerinnen und Ausländer gelten sollen. Mit dieser Unterscheidung ist die Schwierigkeit verbunden, dass sich gar nicht klar ermitteln lässt, welche Regelung wie zuzuordnen ist, wie eine Würdigung einzelner Bestimmungen gezeigt hat (siehe oben B IV 2). Eine offenbar zentrale Weichenstellung des Gesetzes geht also ins Leere. Dies wirft einen Schleier der Unbestimmtheit über das ganze Gesetz.

⁹⁵ BVerfGE 21, 73 (79); 31, 255 (264).

⁹⁶ BVerfGE 31, 255 (264).

⁹⁷ BVerfGE 21, 73 (79); 108, 52 (75); 131, 88 (123).

⁹⁸ BVerfGE 21, 73 (79) (für das Eigentumsgrundrecht).

⁹⁹ BVerfGE 108, 52 (75); 131, 88 (123).

¹⁰⁰ BVerfGE 128, 282 (317); 131, 316 (343).

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Umstand zu beachten. Er hat mit der eigenartigen Struktur des Gesetzes zu tun, das die Formen eines Mantel- und eines Stammgesetzes miteinander verschränkt (siehe oben B I). Dies hat u. a. die Konsequenz, dass der Art. 1 (Ziele) und der Art. 2 (Begriffsbestimmungen) des Gesetzes nicht nur das Stammgesetz erfassen, sondern auch die Bestimmungen des Mantelgesetzes. In der bayerischen Gesetzgebungspraxis sind solche Verschränkungen nicht unüblich, wie z. B. das ebenfalls im Jahr 2016 verabschiedete Bayerische Verfassungsschutzgesetz zeigt.¹⁰¹ Diese Gesetzgebungstechnik hat im Falle des BayIntG allerdings Folgen, die dem Gesetzgeber vielleicht nicht ganz bewusst waren. Der Mantel-Teil des Gesetzes, d. h. die in Art. 17a vorgesehenen Änderungen anderer Gesetze, wird von Prinzipien durchstrahlt, die sich in diesen Gesetzen selbst nicht finden. Der Zusammenhang mit dem BayIntG ist im PAG, in der GO, im BayEUG etc. jeweils nicht mehr äußerlich erkennbar. Das ist kein theoretisches Problem, wie folgendes Beispiel zeigt: Durch Art. 17a Abs. 5 Nr. 2 wird Art. 2 Abs. 1 BayEUG geändert. Demnach sollen die Schulen nun auch „die Integrationsbemühungen von Migrantinnen und Migranten ... unterstützen“. Die Vorschrift kann im Lichte des Art. 1 durchaus so verstanden werden, dass hier wieder eine vorrechtliche Erwartung zur Rechtspflicht erhoben wird (zu diesem Mechanismus siehe oben unter B IV). Es ist vorstellbar, dass die Schule im konkreten Fall auf die Erfüllung einer Verpflichtung besteht; letztlich wird eine Verpflichtung dadurch erst zur Entstehung gebracht. Als Regelung, die dem Ziel der Integrationspflicht dient, wäre sie aber auf die nicht privilegierten Ausländer nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 beschränkt (Gruppe 2, siehe unter B II). Diese Einschränkung ist im BayEUG nicht erkennbar. Im Übrigen dürfte die Unterscheidung in der Schulpraxis kaum praktikierbar sein. So hinterlässt diese Regelung eine Unklarheit, die durch

¹⁰¹ BayVSG vom 12.7.2016, GVBl. 145.

Auslegung nicht beseitigt werden kann. Der Schule steht es mit anderen Worten frei, die Vorschrift eng oder weit auszulegen.

III. Innovation: gesetzliche Programmsätze

Bedenken mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz ruft eine – neben der Präambel – weitere gesetzgebungstechnische Neuerung hervor, die das BayIntG enthält: gesetzgeberische Programmsätze. Wie es in der Begründung heißt, fasst Art. 3 wesentliche Aspekte der Integrationsförderung in Programmsätzen zusammen.¹⁰² Die Bestimmungen „sind Selbstbindung des Staates und bedürfen in ihrer Umsetzung jeweils der Konkretisierung“. Die Konkretisierung ist „weiteren Entscheidungen von Politik und Verwaltung überantwortet (Förderrichtlinien)“. Auch Art. 4 Abs. 1 wird in der Begründung als Programmsatz bezeichnet.¹⁰³

Programmsätze enthält das bayerische Recht bislang nur in der Verfassung. Es handelt sich um – als Grundrechte formulierte – Gebote, die an den Gesetzgeber adressiert sind und von ihm weiter konkretisiert werden müssen.¹⁰⁴ Die Form eines *gesetzlichen* Programmsatzes ist hingegen in sich widersprüchlich. Der Gesetzgebungslehre sind sie nicht bekannt.¹⁰⁵ Offenbar denkt der Gesetzgeber beim BayIntG daran, die aus dem Verfassungsrecht bekannte Struktur von Programmsatz (Verfassung) und Konkretisierung (Gesetz) eine Stufe weiterzutragen und auf das Verhältnis von Gesetzgeber und Verwaltung bzw. Politik anzuwenden. Dabei ist allerdings schon problematisch, dass in der gewählten Ausgestaltung dieses Gedankens neben den Verwaltungsbehörden des Freistaats die nicht

¹⁰² LT-Drs. 17/11362, S. 16.

¹⁰³ LT-Drs. 17/11362, S. 16.

¹⁰⁴ A. Funke, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 99 Rn. 4.

¹⁰⁵ Fehlanzeige etwa im Standardwerk von H. Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002.

weiter spezifizierte „Politik“ adressiert wird. Es ist nicht klar, wer damit eigentlich gemeint ist. Das Regelungskonzept des Entwurfs gerät mit dieser Ermächtigung ebenso wie mit der Adressierung der Verwaltungsbehörden vor allem in Konflikt mit einem weiteren elementaren rechtsstaatlichen Grundsatz, dem Vorbehalt des Gesetzes. Der Verwaltung ist es verwehrt, in Grundrechte einzugreifen, sofern nicht ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt.¹⁰⁶ Welchen Sinn Art. 4 Abs. 1 als Programmsatz hat, erschließt sich vor diesem Hintergrund nicht. Natürlich, Leistungen unterliegen weitgehend nicht dem strengen Vorbehalt des Gesetzes. Insofern ließe sich sogar argumentieren, dass das BayIntG über den verfassungsrechtlichen notwendigen Rahmen hinausgehe, indem es die Vergabe von Leistungen nicht nur an ein nur-formelles Gesetz, das Haushaltsgesetz, knüpfe, sondern parlamentsgesetzliche Zielvorgaben definiere. Aber diese Überlegung trägt für den Bereich der Integrationsförderung nicht weit: Jedenfalls die Befugnis zur Rückforderung nach Art. 4 Abs. 3 Satz 3, die ausdrücklich auf Förderrichtlinien verweist, erweist sich unter dem Aspekt der Rechtswirkungen für die Betroffenen als Eingriff, nicht als Leistung.¹⁰⁷ Die Norm erlaubt mit der Rückforderung einen Eingriff, der nicht gesetzlich konturiert ist, sondern „nach Maßgabe“ von Innenrecht erfolgen soll. Dies widerspricht dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes.

Es ist sicherlich diskutabel, die Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes generell für den Bereich des Integrationsverwaltungsrechts enger zu fassen, etwa wegen seiner Grundrechtsrelevanz oder seiner eminenten politischen Bedeutung. Eine Parallele kann insofern der Gedanke bilden, dass die

¹⁰⁶ Siehe nur *M. Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 113; *H. Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl. 2011, § 6 Rn. 10 ff.

¹⁰⁷ Vgl. zu dieser verwaltungsrechtsdogmatischen Abgrenzung *H. Maurer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl. 2011, § 1 Rn. 20 ff.; *A. Funke*, *JZ* 2015, 369 (373).

staatliche Subventionierung der Jugendorganisationen der politischen Parteien wegen ihrer Relevanz für das Demokratieprinzip, die staatliche Neutralität und die Grundrechte „wesentlich“ im Sinne der Wesentlichkeitstheorie ist und damit dem Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes unterliegt.¹⁰⁸ Aber es erscheint adäquater, den Fokus weiter auf einzelne Maßnahmen zu legen und diese jeweils in ihrem konkreten Zusammenhang auch mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes zu beurteilen. Als Beispiel für diesen Zugang kann auf die Frage des Tragens des Kopftuches im Staatsdienst verwiesen werden.¹⁰⁹

Mit der Wahl der Form des Gesetzes ist im Übrigen eine bestimmte rechtstechnische Dialektik verbunden, die im Falle des BayIntG missverständliche symbolische Effekte hat. Die teilweise Überführung administrativer Förderprogramme in ein parlamentarisches Gesetz erfordert die Klarstellung, dass das Gesetz keine Ansprüche auf die *Einrichtung* solche Programme begründen kann. Die Bestimmung des Art. 17 hat ausschließlich diese Funktion. Sie soll demgegenüber sicherlich nichts daran ändern, dass gemäß dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG kraft der Selbstbindung der Verwaltung ein subjektives öffentliches Recht auf Förderung gemäß einem *bestehenden* Programm besteht.¹¹⁰ So stellt das BayIntG aber, gleichsam in einem performativen Selbstwiderspruch, seine eigene Form in Frage: Wozu ein Fördergesetz, das keine gesetzlichen Ansprüche auf Förderung begründen soll?

So kehrt auch die Frage wieder, die sich ähnlich bereits im Zusammenhang mit der Untersuchung der Integrationspflicht stellte (unter B IV 3): Haben gesetzliche Programmsätze überhaupt einen Inhalt? Im Lichte des Vorbehalts des Gesetzes

¹⁰⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.3.2012, 6 B 19.11, NVwZ 2012, 1265.

¹⁰⁹ BVerfGE 108, 282 (303 ff.); aktuell: VG Augsburg, Urt. v. 30.6.2016, 2 L 15-457 (juris) – Kopftuch im Rechtsreferendariat.

¹¹⁰ Vgl. zu diesem Gemeinplatz H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 24 Rn. 21.

und des Bestimmtheitsgebotes muss die Frage freilich lauten: Wird die Verwaltung hinreichend genau gesteuert?¹¹¹ An diesen Maßstäben kommt nicht vorbei, wer ein Gesetz verabschiedet.

IV. Leitkultur: möglich oder unmöglich?

Es ist mehr als nur eine hübsche Anekdote, dass der Bayerische Landtag im Juni 2016 – der Entwurf für das Integrationsgesetz lag zu diesem Zeitpunkt schon vor – eine Diskussionsveranstaltung durchführte, die der Idee einer Leitkultur gewidmet war. „Wie kann unsere Gesellschaft vielfältige Lebensentwürfe und unterschiedliche Traditionen nicht nur nebeneinander, sondern miteinander ermöglichen? Und was definiert eine mögliche Leitkultur?“ heißt es in dem von der Landtagspräsidentin Barbara Stamm unterzeichneten Einladungstext. Offenbar ging der Veranstalter davon aus, dass eine Leitkultur ein prekäres – von „möglicher“ Leitkultur ist die Rede – und begrifflich vages Phänomen ist. Wie nicht anders zu erwarten, erzielte die Veranstaltung keine definitiven Ergebnisse.¹¹² Die Landtagspräsidentin äußerte am Ende der Veranstaltung, es werde im Laufe der Beratungen über das BayIntG Debatten über den Begriff der Leitkultur geben. Die gab es in der Tat. Präzisierungen hat das Verfahren allerdings nicht hervorgebracht. In der

¹¹¹ Bemerkenswert offenherzig die Erläuterung von Dr. Markus Gruber, Sozialministerium, im Verfassungsausschuss: „Das Gesetz hat weitgehend Programmcharakter, sodass wir als Verwaltung dann die Aufgabe haben werden, uns in den Einzelbereichen zu überlegen, was wir an Konkretisierungen machen müssen, damit das Gesetz in der Praxis handhabbar ist. ... *Eine unmittelbare Anwendung des Gesetzes wäre schwierig.* Wir sind gehalten, ob es die Förderrichtlinien oder die Anwendungsbestimmungen angeht, uns jeden Einzelbereich konkret anzusehen und dann zu formulieren, wie das Ganze genau umgesetzt werden kann.“ (61. Sitzung des Verfassungsausschusses, 29.11.2016, Wortprotokoll, vom Redner nicht autorisiert, S. 79; Hervorhebung A. F.).

¹¹² <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/veranstaltungen/landtag-im-gespraech/28062016-der-landtag-im-gespraech-ueber-die-schwierige-frage-nach-der-leitkultur>.

Anhörung, die der Rechtsausschuss gemeinsam mit dem Sozialausschuss durchführte, wurde nahezu von allen Sachverständigen der Begriff der Leitkultur abgelehnt, gerade weil er so unbestimmt ist.¹¹³ In den Ausschussberatungen findet sich eine Vielfalt unterschiedlicher Beschreibungen, die kaum auf einen Nenner zu bringen sind.

Wie erwähnt, ist es eine Funktion des Bestimmtheitsgebotes sicherzustellen, dass die Verwaltung vom Gesetzgeber tatsächlich gesteuert wird. Ihr sollen keine zu großen Spielräume eingeräumt sein. Genau dies geschieht aber, wenn das BayIntG Maßnahmen der Integrationsförderung und das Ziel der Integrationspflicht mit der Vorstellung einer Achtung der Leitkultur verknüpft. Der Begriff der Leitkultur ist ein polemischer Begriff; in politischen Debatten dient er dazu, eine Politik zu kennzeichnen, die ein Gegenmodell zum Multikulturalismus darstellt. Erinnerung sei an die starken Worte des bayerischen Ministerpräsident Horst Seehofer aus dem Jahr 2010: „Wir als Union treten für die deutsche Leitkultur und gegen Multikulti ein. Multikulti ist tot.“¹¹⁴ Diesen polemischen Charakter streift der Begriff der Leitkultur als Rechtsbegriff im BayIntG nicht ab. Er fügt sich vielmehr ein in die Reihe derjenigen Formulierungen, die eine migrationsabwehrende Tendenz zum Ausdruck bringen. Gerade mit der Entscheidung, einen so kontroversen, mit Ab- und Ausgrenzung konnotierten Begriff zum Rechtsbegriff zu machen, symbolisiert das BayIntG einmal mehr eine der Bezeichnung des Gesetzes widersprechende, desintegrative Tendenz. Insofern kann sich das Gesetz sogar als kontraproduktiv erweisen.¹¹⁵ In den Worten des Politikwissenschaftlers

¹¹³ Bayerischer Landtag, 17. Wahlperiode, Wortprotokoll der Anhörung vom 29.09.2016 (Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration, 54. Sitzung; Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, 57. Sitzung).

¹¹⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=5L9IwPPApKg>.

¹¹⁵ Vgl. zu einer solchen Überlegung H. Bielefeldt, Einbürgerungspolitik in Deutschland, 2006, S. 12.

Jan-Werner Müller: „Integrationspolitik, die immer wieder kulturell codierte Verdachtsmomente kommuniziert, verfehlt ihre eigenen Ziele [...].“¹¹⁶ Solche Einschätzungen sind vornehmlich politisch bedeutsam, doch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie auch verfassungsrechtliche Sprengkraft entfalten: Grundrechtsbeschränkende Gesetze müssen sich als verhältnismäßig erweisen, was unter anderem voraussetzt, dass sie geeignet sind, die verfolgten Ziele zu erreichen.

Als Begriff der politischen Sprache bezieht „Leitkultur“ seinen Sinn aus der genannten Entgegensetzung zur Idee des Multikulturalismus. Aber daraus lassen sich wenig positive Gehalte gewinnen.¹¹⁷ Die dreigliedrige Unterscheidung von Assimilation, Akkulturation und Multikulturalismus wird von der Idee der Leitkultur unterlaufen.¹¹⁸ Insoweit wirkt die Idee entdifferenzierend. Sicherlich lässt die Präambel des BayIntG gewisse Grundgehalte einer Leitkultur erkennen. Aber diese Gehalte sind immer noch sehr vage. Sie gewinnen Gestalt erst aus ihrer Anwendung in konkreten Situationen. Insofern aber die Einzelbestimmungen des Gesetzes nur noch pauschal auf Art. 1 verweisen, der wiederum die in der Präambel benannte Leitkultur in Bezug nimmt, entfalten diese Einzelbestimmungen für die Anwendung des Begriffs der Leitkultur keine steuernde Wirkung.

Und selbst die im Gesetz enthaltenen vermeintlich konkreten Elemente der Leitkultur sind ihrerseits keineswegs eindeutig. So wird in der Präambel die Unterscheidung von Staat und Religion zum Bestandteil der Leitkultur erklärt (Satz 3). Es handelt sich bei dieser Unterscheidung um einen Grundsatz des deutschen Verfassungsrechts, der seinerseits stark interpre-

¹¹⁶ J.-W. Müller, *Verfassungspatriotismus*, 2010, S. 112; weiter heißt es: „und dient im Zweifelsfall eher einer Art des symbolischen Appeasement gegenüber immigrationsfeindlichen Bevölkerungsgruppen.“

¹¹⁷ Dazu auch H. Bielefeldt, *Einbürgerungspolitik in Deutschland*, 2006, S. 10 f.

¹¹⁸ Zur Unterscheidung siehe unter A.

tationsbedürftig ist. Um ihn wird in Deutschland in den Religionsgemeinschaften selbst,¹¹⁹ aber auch verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch gerungen: Ist das Religionsverfassungsrecht als Staatskirchenrecht christlich imprägniert, ist es neutral oder muss der Staat laizistisch werden?¹²⁰ Das Religionsverfassungsrecht hat einen dynamischen Charakter.¹²¹ Es entwickelt sich im Wechselspiel von neuen sozialen Herausforderungen, reagierender Judikatur und wissenschaftlicher Reflexion beständig weiter. Als Tatbestandsmerkmal verwaltungsrechtlicher Normen dürfte die „Unterscheidung von Staat und Religion“ damit untauglich sein.

Besonders drängend wird diese Unbestimmtheit, wo sie mit belastenden Maßnahmen verbunden ist. Wie gezeigt, bedient sich das BayIntG bei der Statuierung von Integrationspflichten einer eigenartigen Technik. Letztlich werden damit der Verwaltung Befugnisse eingeräumt, die für die Konkretisierung im Einzelfall große Spielräume aufweisen.

V. Exkurs zum Zitiergebot: pauschal für Stamm- und Mantelgesetz?

Nur am Rande soll auf ein verfassungsrechtliches Problem eingegangen werden, das mit den besonderen Problemen eines Integrationsverwaltungsrecht nicht verknüpft ist, sondern durch die besondere Form verursacht wird, die das BayIntG hat. Art. 18 soll dem (bundes-)verfassungsrechtlichen Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung tragen. Das Landesverfassungsrecht enthält kein Zitiergebot, doch wird das bundesverfassungsrechtliche Zitiergebot über das Rechts-

¹¹⁹ Siehe z. B. für das katholische Kirchenrecht S. Muckel, in: Haering/Rees/Schmitz (Hrsg.), Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 3. Aufl. 2015, S. 1769 (1769).

¹²⁰ H. Heinig/C. Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, 2007.

¹²¹ S. Muckel, Archiv für katholisches Kirchenrecht 183 (2014), 18 (19).

staatsprinzip nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV im Raum des Landesverfassungsrechts relevant. Art. 18 benennt die durch das BayIntG einschränkbareren Grundrechte des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung. Die Vorschrift folgt auf Art. 17a, der das Mantelgesetz bildet. Damit wird eine weitere Schwierigkeit ersichtlich, die mit dem bereits erörterten Charakter des BayIntG als verschränktem Stamm- und Mantelgesetz zusammenhängt. Es ist nicht klar, auf welche Bestimmungen sich die Zitierklausel überhaupt bezieht, oder umgekehrt formuliert, welche Gesetzesbestimmungen welche Grundrechte einschränken. Genügt dies dem Zitiergebot?

Freilich ist das Zitiergebot in der Gestalt, die es durch die Rechtsprechung des BVerfG bekommen hat, kein sonderlich anspruchsvoller Maßstab. Dies gilt insbesondere für die hier nicht interessierende Frage, welche Grundrechte von seinem Anwendungsbereich überhaupt erfasst sind. Unstreitig gilt das Zitiergebot zum Beispiel für das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit nach Art. 2 Abs. 2 GG, für die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG oder für das Recht auf Wohnung nach Art. 13 GG. Weitgehend unergiebig ist die Rechtsprechung für die Frage, an welcher Stelle im Gesetz die Zitierklausel jeweils platziert werden muss. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen sind insofern nicht klar. Die Praxis ist nicht einheitlich.¹²² Zur Konkretisierung der Anforderungen des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG wird auf die Funktionen des Zitiergebotes zurückgegriffen, die allerdings ebenfalls nicht einhellig beurteilt werden. Das Zitiergebot soll nach der Rechtsprechung den Gesetzgeber veranlassen, sich die Auswirkungen der neuen Regelung auf das Grundrecht bewusst zu machen (Warn- und Besinnungsfunktion).¹²³ So kann zugleich die Notwendigkeit und das Ausmaß des Grundrechtseingriffs in der Öffentlichkeit

¹²² Vgl. H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I: Art. 1-19, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 20; J. Singer, DÖV 2007, 496 (500).

¹²³ Dazu BVerfGE 113, 348 (366).

diskutiert werden. Die Literatur geht davon aus, dass das Zitiergebot auch dazu dient, den Adressaten des Gesetzes zu zeigen, welche Grundrechte durch das Gesetz eingeschränkt werden (Hinweis- und Informationsfunktion).¹²⁴ Jedenfalls ist auf dieser Grundlage dem Zitiergebot Rechnung getragen, wenn das Zitat in der jeweiligen einschränkenden Vorschrift selbst untergebracht wird.¹²⁵ Sammelzitate am Ende eines Gesetzes sind zulässig, sofern es noch möglich ist, die benannten Grundrechte einzelnen Bestimmungen zuzuordnen.¹²⁶ Streitig ist, ob Zitate in Artikelgesetzen, die das Zitat nicht in das geänderte Gesetz einführen, zulässig sind. Insofern damit der Warn- und Besinnungsfunktion Genüge getan wird, können sie als zulässig angesehen werden.¹²⁷ Insofern dabei allerdings auf die Hinweis- und Klarstellungsfunktion für den Rechtsanwender abgestellt wird, der jedenfalls im ersten Zugriff das Änderungsgesetz vernachlässigen und eine konsolidierte Gesetzesfassung heranziehen wird, verletzt diese Praxis das Zitiergebot.¹²⁸

Aufgrund seiner Stellung *nach* dem Stamm- und dem Mantelgesetz ist davon auszugehen, dass sich Art. 18 auf *beide* Gesetzesbestandteile bezieht. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs geht davon aus.¹²⁹ Dabei überführt Art. 18 das Zitat nicht in die nach Art. 17a geänderten Gesetze, sofern sie betroffen sind. Damit scheint es auf den eben benannten Streit anzukommen, ob bei einem Änderungsgesetze Zitate in

¹²⁴ B. Remmert, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Sept. 2016, Art. 19 Rn. 42; H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I: Art. 1-19, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 19.

¹²⁵ U. Hufeld, Bonner Kommentar, Stand: 10/2016, Art. 19 Rn. 220; insgesamt wenig streng, aber ohne nähere Darlegung, P.-M. Huber, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2010, Rn. 98.

¹²⁶ U. Hufeld, Bonner Kommentar, Stand: 10/2016, Art. 19 Rn. 220; B. Remmert, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Sept. 2016, Art. 19 Rn. 44.

¹²⁷ J. Singer, DÖV 2007, 496 (501).

¹²⁸ U. Hufeld, Bonner Kommentar, Stand: 10/2016, Art. 19 Rn. 222.

¹²⁹ LT-Drs. 17/11362, S. 28.

das geänderte Gesetz überführt werden müssen. Natürlich enthalten im Falle des BayIntG die geänderten Gesetze selbst zum Teil ein Zitat im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, etwa in Art. 74 PAG. Aber dieses Zitat bezieht sich nur auf den jeweiligen Bestand des Gesetzes. Es ist unzulässig, im Änderungsgesetz auf ein an sich notwendiges Zitat zu verzichten, nur weil das geänderte Gesetz bereits ein Zitat enthält.¹³⁰ Auch insofern war es für den Gesetzgeber angezeigt, beim BayIntG den Mantelteil von der Zitierklausel nicht auszunehmen. Es ist definitiv davon auszugehen, dass sich Art. 18 auf Stamm- wie Mantelgesetz erstreckt.

Diese Auslegung der Zitierklausel hat jedoch beträchtliche Auswirkungen auf ihre Reichweite. Die Klausel umfasst eben das komplette BayIntG. Die Gesetzesanwenderin sieht sich damit einer Fülle von selbständigen (Stammgesetze) und ändernden (Mantelgesetz) Vorschriften gegenüber. Es besteht nun kein Anhaltspunkt dafür, dass es den Abgeordneten im Bayerischen Landtag anders gegangen sein könnte. Nur durch gründliche Lektüre und Überlegung kann – vielleicht – herausgefunden werden, durch welche Vorschrift des Gesetzes welches der in Art. 18 benannten Grundrechte eingeschränkt wird. Beim Stammgesetz kommt erschwerend hinzu, dass sein grundrechtsbeschränkender Charakter aufgrund der eigentümlichen Konstruktion der Integrationspflicht zum Teil eher verdeckt wird, als dass er offen zu Tage liegen würde. Beim Mantelgesetz ist die Beurteilung ebenfalls alles andere als einfach. Die Gesetzesänderungen betreffen ganz unterschiedliche Gesetze, so dass es nicht möglich ist, sich an bestimmten Eingriffsformen oder Grundrechten zu orientieren. Auf diesen Aspekt hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung zur Erforderlichkeit eines Grundrechtszitats abgestellt. Wenn ein Änderungsgesetz die Vorschriften zum Polizeigewahrsam ändert, bewegt es sich im Bereich der

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 113, 348 (366 f.); J. Singer, DÖV 2007, 496 (501).

„herkömmlichen“ polizeilichen Mittel und muss die eingeschränkten Grundrechte nicht benennen.¹³¹ Im Falle des BayIntG greift eine solche Überlegung nicht. Von der bisherigen Gesetzgebungspraxis scheint die Platzierung der Zitierklausel abzuweichen. Zum Vergleich: Das bereits erwähnte Bayerische Verfassungsschutzgesetz, das ebenfalls Mantelgesetz- und Stammgesetzform kombiniert,¹³² führt die Zitierklausel am Ende des Stammgesetzes und damit vor dem Mantelgesetz an (Art. 29 dieses Gesetzes), womit die Zitierklausel einen deutlich kleineren und damit besser überschaubaren Gegenstandsbereich hat. All diese Überlegungen sprechen dafür, dass Art. 18 die Warn- und Besinnungsfunktion, die das Zitiergebot unstreitig erfüllen soll, eigentlich verfehlt. Es muss wohl von einem Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG ausgegangen werden. Oder anders formuliert: Sieht man diese Handhabung des Zitiergebots noch als zulässig an, nimmt man ihm jeden verfassungsrechtlichen Biss. Es würde sich in nichts auflösen.

In diesem Zusammenhang könnten in einem weiteren Schritt sogar die rechtstatsächlichen Voraussetzungen des verfassungsrechtlichen Zitiergebotes hinterfragt werden. Die Beratung des BayIntG ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Machen sich diejenigen, die am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind, wirklich Gedanken über die grundrechtseinschränkende Wirkung der beschlossenen Bestimmungen? Ändern solche Überlegungen, falls sie angestellt werden, etwas? Beim BayIntG haben die Abgeordneten den Sinn der von ihnen beschlossenen Zitierklausel wohl gar nicht erfasst. Die Abgeordneten der Landtagsopposition sprachen sich für eine Streichung dieser Klausel aus.¹³³ Wie die einzelnen Redebeiträge zeigen, nahmen diese Abgeordneten anscheinend an, die Klausel würde die benannten Grundrechtseingriffe überhaupt erst ermöglichen.

¹³¹ BayVerfGHE 43, 107 (126).

¹³² Siehe bei Fn. 101.

¹³³ Vorläufiges Plenarprotokoll v. 8.12.2016, S. 179-181 (2. Lesung).

Die Abgeordneten der Regierungsfraktion stellten den Irrtum nicht klar, sondern gingen über die Einwendungen hinweg. Es besteht kein Grund, davon auszugehen, dass sie die Rechtslage besser erfasst hatten.

Die Folgen, die ein Verstoß des Art. 18 gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG hätte, sind nicht einfach zu beurteilen, und zwar aus zwei Gründen. Der eine Grund betrifft die Reichweite der Verfassungswidrigkeit. Im Grundsatz gilt, dass bei einer Verletzung des Zitiergebotes diejenige Norm des Gesetzes verfassungswidrig ist, bei der die Zitierung nicht ordnungsgemäß ist. Es wäre also für jede einzelne Bestimmung gesondert die Grundrechtsrelevanz herauszuarbeiten, um den Anwendungsbereich des Zitiergebotes zu überprüfen. Diese Arbeit kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Der zweite Grund dafür, dass die Folgen eines Verstoßes gegen das Zitiergebot schwierig zu beurteilen sind, ist, dass das Bundesverfassungsgericht diese Folgen einschränkt. Es hat in seiner Entscheidung zum Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung einen Verstoß gegen das Zitiergebot angenommen, aber das Gesetz gleichwohl als wirksam angesehen. Das Gericht rechtfertigte diese Annahme mit der Überlegung, dass es die im Streitfall relevante Frage – ob es ausreicht, wenn das geänderte Gesetz selbst bereits ein Zitat enthält – bislang noch nicht entschieden hatte. Mit Blick auf diese dogmatisch nicht erklärbare Zurückhaltung¹³⁴ wären die nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungswidrigen Bestimmungen des BayIntG wohl ebenfalls nicht als nichtig zu qualifizieren. Denn das Bundesverfassungsgericht hat eine Konstellation wie die vorstehende bislang nicht judiziert.

¹³⁴ J. Singer, DÖV 2007, 496 (503).

F. Mit dem Sicherheitsrecht zur Leitkultur

I. Allgemeines

Neuland betritt der bayerische Gesetzgeber auch mit den Jedermann-Vorschriften der Art. 13 und 14. Hier gewinnt der Leitkultur-Vorbehalt, der das Gesetz prägt, noch einmal besondere Gestalt. Zwar gilt das Ziel der Integrationspflicht nur für eine bestimmte Ausländergruppe (Art. 2 Abs. 2), doch statuiert das BayIntG mit den beiden nun zu behandelnden Vorschriften eine Art Integrationspflicht für jedermann. Art. 13 knüpft unter der Überschrift „Achtung der Rechts- und Werteordnung“ daran an, dass jemand durch äußerliches Verhalten zu erkennen gibt, dass er oder sie die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht anerkennt. Die betreffende Person kann durch die Sicherheitsbehörden verpflichtet werden, sich einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu unterziehen. Art. 14 hat eine andere Aufgabe. Die Norm verbietet es – unter der Überschrift „Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung“ –, dass jemand öffentlich dazu auffordert, die geltende verfassungsmäßige Ordnung zu missachten und stattdessen einer mit ihren Grundsätzen nicht zu vereinbarenden anderen Rechtsordnung zu folgen. Wer gegen die Verbote verstößt, kann mit einer Geldbuße bis zur Höhe von 50.000 Euro belegt werden.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für diese Art von Normen ist gegeben. Ein Bezug zu den Gegenständen, die in den Kompetenztiteln der Art. 73 und 74 GG benannt werden, ist nicht ersichtlich. Es handelt sich um präventive Befugnisse. Letztlich wird das polizei- und sicherheitsrechtliche Schutzgut der Wahrung der Rechtsordnung konkretisiert und erweitert. Der sicherheitsrechtliche Kontext ist auch

daran erkennbar, dass die Normen an die Sicherheitsbehörden adressiert sind.

Zu denken ist allerdings an einen Verfassungsvorbehalt für spezifische Instrumente des Verfassungsschutzes.¹³⁵ Besteht ein Verfassungsvorbehalt, so ist dem Gesetzgeber des Bundes wie der Länder untersagt, eine Regelung zu erlassen, sofern nicht die Verfassung ausdrücklich dazu ermächtigt. Es liegt in der Tat nahe, für den Bereich des Verfassungsschutzes davon auszugehen, dass das Grundgesetz einen solchen Vorbehalt enthält, wenn auch mit begrenzter Reichweite. Die Rechtsfolgen, die mit den grundgesetzlichen Instrumenten des Verfassungsschutzes verbunden sind, dürfen nicht auf andere Weise durch Gesetz herbeigeführt werden. Die Wirkungen eines Parteiverbots (Art. 21 Abs. 2 GG), eines Vereinsverbots (Art. 9 Abs. 2 GG) oder der Verwirkung von Grundrechten (Art. 18 GG) sind dem Gesetzgeber also entzogen.¹³⁶ Für diese Interpretation spricht unter anderem der spezielle Charakter dieser Vorschriften. So verdrängen sie als spezielle Regelung auf der Ebene der Verfassung das Verbot der Diskriminierung aus politischen Gründen nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG. Mit der Verpflichtung zur Teilnahme an einem „Grundkurs“ und der Möglichkeit, eine Geldbuße aufzuerlegen, wird jedoch kein spezifisches verfassungsschutzbezogenes Instrumentarium eingeführt. Der Vorbehalt der Verfassung steht diesen Bestimmungen des BayIntG nicht entgegen.

II. Achtung der Rechts- und Werteordnung (Art. 13)

Art. 13 erscheint vertraut, indem tatbestandlich an die freiheitliche demokratische Grundordnung angeknüpft wird. Es

¹³⁵ Zur Figur des Vorbehalts der Verfassung siehe S. Pitzen, *Der Vorbehalt der Verfassung*, 2013.

¹³⁶ So konkret zu Art. 18 GG (mit einem bundesstaatlichen Zungenschlag) BVerfGE 10, 118 (123): verwirkungsgleiche landesrechtliche Maßnahmen sind unzulässig.

besteht aber ein wesentlicher Unterschied zum Schutzkonzept des Grundgesetzes. Die Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG sollen verhindern, dass zentrale Elemente der Verfassungsstruktur der Bundesrepublik beseitigt werden. Insofern ist die Demokratie des Grundgesetzes streitbar. Art. 13 hat diese Eigenschaft der Demokratie gar nicht im Blick, sondern bezieht sich auf jegliches Verhalten der Menschen. Ob jemand die Verfassungsstruktur Bayerns oder Deutschlands ändern möchte, spielt für die Norm keine Rolle. Zwischen dem persönlichen und dem politischen Handeln der Menschen wird nicht unterschieden. Damit setzt sich die Vorschrift wie auch schon die Integrationspflicht für Ausländer dem Vorwurf aus, dem Grundsatz der ethischen Neutralität des Staates (siehe oben unter D) zu widersprechen.

Darüber hinaus wirft die Norm gravierende Bestimmtheitsprobleme auf. Dies betrifft insbesondere das in der Norm statuierte Schutzgut, die freiheitliche demokratische Grundordnung. Zwar hat dieser Begriff in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der deutschen Bundes- und Landesgesetzgebung eine gewisse Konturierung erfahren. Doch spiegelt sich diese Konturierung nicht in der tatbestandlichen Fassung des Art. 13. Das Bundesverfassungsgericht hat das Schutzgut auf Grundprinzipien einer rechtsstaatlichen und demokratischen Herrschaft bezogen.¹³⁷ Der vom Gericht skizzierte Katalog von Grundprinzipien wurde in § 4 Abs. 2 BVerfSchG aufgegriffen. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des BayVSG übernimmt diese Begriffsbestimmung. § 92 StGB enthält eine bis auf einen Punkt übereinstimmende Bestimmung; hier fehlt nur die Anerkennung der im Grundgesetz enthaltenden Menschenrechte. In der Entscheidung zum Antrag auf ein Verbot der NPD hat das Bundesverfassungsgericht im Wege eines „reduzierten Ansatzes“ den Begriff der freiheitlichen demokratischen

¹³⁷ Siehe die Aufzählung in BVerfGE 2, 1 (12 f.) – SRP.

Grundordnung ausdrücklich einschränkend ausgelegt.¹³⁸ Er soll nun nur noch die Menschenwürde, das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit enthalten.

Art. 13 Abs. 1 Satz 1 erweitert den in der älteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Katalog insofern, als konkrete Rechte einbezogen werden, nämlich das Recht auf Leben und freie Entfaltung sowie die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Aber diese Rechte werden nur beispielhaft benannt, wie das Wort „insbesondere“ deutlich macht. Ist die Befugnisnorm des Art. 13 insofern schon erstaunlich offen formuliert, folgt in Satz 2 die totale Entgrenzung. Hier wird unter anderem an die Ablehnung der Beachtung des deutschen Straf-, Ehe- und Familienrechts angeknüpft. Der Bereich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes ist damit endgültig verlassen. So erklärt sich auch die Überschrift des Art. 13: „Achtung der Rechts- und Werteordnung“. Wenn aber letztlich sämtliche Grundrechte, das gesamte Strafrecht und das Personenrecht des BGB von der Norm als Schutzgut erfasst werden, eröffnet sie nahezu unbegrenzte Handlungsspielräume für die Sicherheitsbehörden. Fast jeder Rechtsverstoß kann relevant werden.

Die einzelnen in Art. 13 beispielhaft enthaltenen Tatbestandsmerkmale sind überwiegend ebenfalls sehr vage. So wird, ähnlich wie auch schon in der Präambel, pauschal das „Verhältnis(es) von Religion und Staat“ in Bezug genommen (Art. 13 Abs. 1 Satz 2).¹³⁹ Diese Formulierung ist allerdings noch unbestimmter als die Formulierung in der Präambel. Während diese immerhin noch auf eine „Unterscheidung“ abstellt, soll es jetzt nur noch auf ein „Verhältnis“ ankommen. Das ist eine völlig nichtssagende Formulierung. Das Verhältnis von Religion und Staat ist wie es ist. Es ist in einer bestimmten

¹³⁸ BVerfG, Urt. v. 17.1.2017, 2 BvB 1/13 – Antrag NPD-Verbot (www.bverfg.de), Rn. 535 ff.

¹³⁹ Siehe dazu bereits die Ausführungen oben bei Fn. 119.

Weise ausgestaltet, und diese Ausgestaltung ist verfassungsrechtlich wie verfassungspolitisch umstritten. Sollen Politiker oder Wissenschaftler, die mit Engagement und Nachdruck für eine sei es stärker laizistische, sei es stärker christliche Prägung des Religionsverfassungsrechts des Grundgesetzes eintreten und diese Auffassung regelmäßig öffentlich vertreten, zu einem Grundkurs im Sinne des Art. 13 geschickt werden? Der Wortlaut der Norm lässt es durchaus zu.

Ein anderes Beispiel: Art. 13 knüpft auch an die Ablehnung der Gleichberechtigung von Mann und Frau an. Was bedeutet das eigentlich? Sicherlich wird es Menschen geben, die ausdrücklich und eindeutig die Idee als solche ablehnen. In bestimmten Glaubensrichtungen des Islams ist dies der Fall (weshalb die Norm insoweit einen Eingriff in das Grundrecht der Religionsfreiheit darstellt). Andere werden aber die Idee befürworten, sie jedoch auf eine Weise konkretisieren, die von wiederum anderen nicht geteilt wird. In deutschen Partnerschaften dürfte die Idee der Gleichberechtigung von Mann und Frau als solche mittlerweile breite Anerkennung gefunden haben. Aber was das bedeutet, äußert sich erst in den vielen Aushandlungen des Alltages: Wer arbeitet wie viel, wer sorgt für die Kinder etc. Ein Bekannter des Verfassers ist der festen Überzeugung, dass Mütter für die Kindererziehung zuständig sind. Ein Fall für den Grundkurs?

Eine Begrenzung erfährt die Befugnisnorm nur dadurch, dass die jeweilige Ablehnung durch äußeres Verhalten „beharrlich zum Ausdruck“ gebracht wird. Aber damit wird das Schutzgut nicht weiter begrenzt. Vielmehr ist diese Maßgabe unter dem Aspekt des Bestimmtheitsgebots ebenfalls Bedenken ausgesetzt. So ist nicht ohne weiteres klar, was das Tatbestandsmerkmal „beharrlich“ bedeutet. Ein Vermerk des bayerischen Innenministeriums, der ausschließlich die Fragen der Bestimmtheit und der Verhältnismäßigkeit der Art. 13 und 14 erörtert (und durchgehend bejaht), verweist in diesem

Zusammenhang auf die gesicherte Auslegung des Begriffs „beharrlich“ im Strafrecht, etwa in § 238 StGB.¹⁴⁰ Ob dies eine überzeugende Lösung ist, bleibe dahingestellt. Problematisch ist des Weiteren, dass nach Art. 13 Abs. 1 Verstöße gegen die Normen des Schutzgutes nicht gefordert sind, sondern nur *irgendein* Verhalten, in dem die Ablehnung zum Ausdruck kommt. Erst in Absatz 2 wird an Regelverstöße angeknüpft. Eine alternative Deutung des Art. 13, die sich am Wortlaut allerdings nicht festmachen lässt, entwickelt der erwähnte Vermerk: Schon Absatz 1 beziehe sich auf Rechtsverstöße, Absatz 2 erfasse demgegenüber eine qualifizierte Rechtswidrigkeit.¹⁴¹ Diese Auslegung ruft die nicht zu beantwortende Frage hervor, welche Rechtsverstöße durch Absatz 1 erfasst sind.

Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass das Handeln der Verwaltung vom Gesetzgeber begrenzt wird. Der Tatbestand des Art. 13 hat kaum diese Wirkung; er gibt den Sicherheitsbehörden wenig greifbare materielle Maßstäbe vor.

Aber auch auf der Seite der Rechtsfolgen ist fraglich, ob Art. 13 dem Bestimmtheitsgebot genügt. Das BayIntG regelt keine Einzelheiten zu dem Grundkurs, zu dessen Besuch nach Art. 13 verpflichtet werden kann. So bleiben viele regelungsbedürftige Fragen offen. Zum Beispiel muss festgelegt werden, welchen Inhalt der Kurs hat. Es ist nur von einem Grundkurs „über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ die Rede. Nicht die freiheitliche Grundordnung selbst, sondern deren Werte sollen vermittelt werden. Angesichts des Umfangs des Schutzgutes der Rechts- und Wertordnung, das auf der Tatbestandsseite steht, kann der Gegenstand des Kurses sehr breit ausfallen. Staatsstrukturprinzipien, Menschenrechte und Partien der Rechtsordnung dürften erfasst sein.

¹⁴⁰ Stellungnahme (Nachweis siehe Quellenverzeichnis am Ende), S. 3.

¹⁴¹ Stellungnahme (Nachweis siehe Quellenverzeichnis am Ende), S. 2.

Zum Vergleich: Praktisch deckt sich dies mit großen Teilen des Curriculums des Jurastudiums.

Wie wenig damit überhaupt geregelt wird, verdeutlicht ein Vergleich mit der Regelung der Integrationskurse im AufenthaltG. Nicht nur bestimmen § 43 Abs. 2 und Abs. 3 AufenthaltG das Ziel und die Inhalte des Kurses näher. Sie erlauben eine private und eine öffentliche Trägerschaft und regeln, wer die Kosten trägt. § 43 Abs. 4 AufenthaltG ermächtigt mit weiteren konkretisierenden Maßgaben zum Erlass einer Rechtsverordnung, die die Einzelheiten regelt. Die Integrationskursverordnung enthält diese Regelungen.¹⁴² Dass demgegenüber das Landesrecht bei dem Grundkurs nach Art. 13 auf jegliche Konkretisierung verzichtet, ist nicht zu rechtfertigen. Die Verwaltung hat mit Blick auf Umfang, Dauer, Organisation und Inhalt des Grundkurses einen nahezu unbegrenzten Spielraum. Dies ist mit dem Bestimmtheitsgebot nicht zu vereinbaren.

Das Innenministerium sieht das vermutlich anders. Es verweist – im Zusammenhang mit Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der Vorschrift – zum Vergleich nicht etwa auf die Regelung der Integrationskurse in § 43 AufenthaltG, sondern auf die in § 48 StVO enthaltene Befugnis der Straßenverkehrsbehörden, bei Verstößen gegen Verkehrsvorschriften zur Teilnahme am Verkehrsunterricht zu verpflichten.¹⁴³ Dieser Vergleich ist nicht nur unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit, sondern auch schon der Bestimmtheit geradezu abwegig: Nicht nur ist der Umfang der Vorschriften, deren Bedeutung jeweils in Frage steht, bei der StVO deutlich kleiner als bei den von Art. 13 erfassten Vorschriften. Vor allem ist die Bedeutung der Verkehrsvorschriften in der Regel nicht sonderlich interpretationsbedürftig. Ihre schlichte Kenntnis reicht aus, um

¹⁴² Integrationskursverordnung vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1950).

¹⁴³ Stellungnahme (Nachweis siehe Quellenverzeichnis am Ende), S. 10.

Verkehrsteilnehmer zu befähigen, sich verkehrsgerecht zu verhalten (ob sie es tatsächlich tun, hängt von anderen Dingen ab). Bei Art. 13 sind hingegen Grundsätze betroffen, die stark interpretationsbedürftig sind. Dies wurde im Vorstehenden am Beispiel des Verhältnisses von Religion und Staat und der Gleichberechtigung der Geschlechter – in Art. 13 Abs. 1 ausdrücklich benannt – bereits erörtert. Dieser Umstand (der für sich genommen erst einmal die Bestimmtheit des Tatbestands der Norm betrifft), ist nicht erst für die Verhältnismäßigkeit der Rechtsfolge „Verpflichtung zum Besuch eines Grundkurses“ relevant, sondern schon für ihre Bestimmtheit. Die Verwaltung hat nicht nur einen großen Spielraum darin, diejenigen Werte und Grundsätze auszuwählen, die den Inhalt des Kurses bilden sollen. Auch bei der Interpretation und Konkretisierung dieser Werte ist sie weitgehend frei.

III. Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung (Art. 14)

Auch Art. 14 ist tatbestandlich unklar formuliert. Dies hängt wiederum mit dem Schutzgut zusammen. Die Rede ist nun von der verfassungsmäßigen Ordnung, ohne dass der Begriff im Gesetz definiert wird. In systematischer Auslegung ist zunächst innerhalb des BayIntG darauf abzustellen, dass hier gerade nicht die Begrifflichkeit des Art. 13 verwendet wird, weder in der Überschrift noch im Text. Also würden weder die freiheitliche demokratische Grundordnung noch die in Art. 13 erfassten Parteien der Rechtsordnung (oder sogar allgemein die Rechts- und Werteordnung) erfasst sein. Im Grundgesetz steht die Wendung „verfassungsmäßige Ordnung“ in unterschiedlichen Kontexten, weshalb nicht zwingend anzunehmen ist, der Begriff habe auf dieser Regelungsebene eine einheitliche Bedeutung. In Art. 9 Abs. 2 GG fungiert er als Tatbestandsvoraussetzung des Vereinsverbots und ist damit Teil des Konzepts der wehrhaften Demokratie. Daraus kann eine Identität von „ver-

fassungsmäßiger Ordnung“ und „freiheitlicher demokratischer Grundordnung“ abgeleitet werden.¹⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat aber jüngst, in einer einschränkenden Auslegung der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, die Unterschiedlichkeit der beiden Begriffe betont.¹⁴⁵ In Betracht kommt daneben eine Gleichsetzung der „verfassungsmäßigen Ordnung“ mit der gesamten allgemeinen Rechtsordnung, die die formellen und materiellen Normen der Verfassung zu achten hat, nämlich in Art. 2 Abs. 1 GG.¹⁴⁶ Es ist nicht ersichtlich, welche Art und Weise der Bestimmung des Begriffs der „verfassungsmäßigen Ordnung“ in Art. 14 Anwendung finden soll.

Tatbestandlich entscheidend ist allerdings nicht der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung, sondern das Eintreten für eine „andere Rechtsordnung“. Für die Auslegung und Anwendung des Art. 14 ist diese andere Rechtsordnung zentral, weil die bloße Aufforderung zur Missachtung der deutschen verfassungsmäßigen Ordnung nicht verboten ist, sondern nur in Verknüpfung mit der Propagierung einer anderen Rechtsordnung (Abs. 1 Nr. 1). Hinzu kommt das Handeln im Sinne dieser anderen Rechtsordnung (Abs. 1 Nr. 2 und 3). Diese Rechtsordnung wiederum ist dadurch bestimmt, dass sie nicht mit den Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung (vermutlich der ganzen Bundesrepublik, nicht nur Bayerns) vereinbar ist. Was sind diese Grundsätze? Es könnte sich vielleicht doch um die freiheitliche demokratische Grundordnung handeln. Doch auch eine Anlehnung an den *Ordre public* nach Art. 6 EGBGB ist vorstellbar. Dann würde der Begriff der „anderen Rechtsordnung“ die Rechtsordnungen anderer Staaten meinen. Oder bezieht sich dieses Merkmal auf Normenordnungen, die nur prätendieren oder beanspruchen, Rechtsordnung zu sein –

¹⁴⁴ BGHSt 7, 222 (226 f.).

¹⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 17.1.2017, 2 BvB 1/13 – Antrag NPD-Verbot (www.bverfg.de), Rn. 531.

¹⁴⁶ BVerfGE 6, 34 (38).

staatlich oder privat –, es aber aus verschiedenen Gründen gar nicht sind? Hier berührt die Norm komplexe rechtstheoretische Fragen. Je nach Sichtweise gilt in Deutschland ohnehin nur deutsches Recht, was bedeutet, dass in Deutschland ein Verstoß gegen Art. 14 von vorneherein ausgeschlossen wäre.

So bleibt undeutlich, was mit dem Begriff der „anderen Rechtsordnung“ und den „Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung“ gemeint ist. Die Begründung des Regierungsentwurfs ist dabei wenig hilfreich. Im Zusammenhang mit dem Schuldvorwurf, der für die Ordnungswidrigkeit erforderlich ist, wird dort auch der objektive Tatbestand des Art. 14 berührt. Es soll nicht jeder beliebige Rechtsverstoß oder jede „einfache“ Verfassungswidrigkeit ausreichen (was eine nicht ganz plausible Darstellung ist, weil Art. 14 überhaupt nicht auf Rechtsverstöße abstellt).

„Vielmehr ist der Bußgeldtatbestand erst dann erfüllt, wenn die alternative Rechtsordnung fundamental und prinzipiell auch für einen politisch und rechtlich durchschnittlich versierten Bürger erkennbar nicht in das unsere Rechtsordnung prägende Schema eines republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats (Art. 28 GG), der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder den Grundrechten bzw. den in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG genannten sonstigen fundamentalen Rechten fällt.“¹⁴⁷

Abgesehen davon, dass der Satz grammatikalisch misslungen und damit nicht wirklich verwertbar ist (die Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte sind syntaktisch nicht integriert): Dieser Versuch der Konkretisierung führt unfreiwillig vor, wie offen die Befugnisnorm ist, anders gesagt: wieviel Spielraum sie den Sicherheitsbehörden gibt. Nun wird sogar das Sozialstaatsprinzip einbezogen.

¹⁴⁷ LT-Drs. 17/11362, S. 23.

Die Begründung des Gesetzentwurfs hat vor allem die Scharia als Alternative zur staatlichen Rechtsordnung im Blick.¹⁴⁸ Dies hilft nicht entscheidend weiter. Die Scharia ist nach ihrem Selbstverständnis und auch in ihrer religionswissenschaftlichen Beschreibung nicht im gleichen Sinne „Rechtsordnung“, wie es eine staatliche Rechtsordnung ist. Ihre Normen unterscheiden nicht streng zwischen politischem und persönlichem Handeln und schließen religiöse Riten ein. Sie ist kein Gesetzbuch, sondern ein komplexes System von Regeln darüber, wie Normen gefunden und interpretiert werden können.¹⁴⁹

Genannt werden in der Begründung auch Familiengerichte, „die auf die Einhaltung von Normen drängen, die mit der Verfassung nicht zu vereinbaren sind“. Es sind also Erscheinungsformen sogenannter Paralleljustiz gemeint. Der sozialen Komplexität dieses Phänomens, dessen Gestalt und Ausmaß immer noch gründlicher empirischer Forschung bedürfen,¹⁵⁰ wird die Tatbestandsformulierung des Art. 14 überhaupt nicht gerecht.

Inhaltlich ist die „andere Rechtsordnung“ also kaum greifbar. Aber vielleicht kommt es auf inhaltliche Divergenz oder Konvergenz gar nicht so sehr an. Wie die Begründung des Regierungsentwurfs zeigt, bezieht sich Art. 14 auf den *Geltungsanspruch des deutschen staatlichen Rechts*. Die Norm soll vor einer „Gefährdung staatlicher Autorität“ schützen.¹⁵¹ In diesem

¹⁴⁸ LT-Drs. 17/11362, S. 23.

¹⁴⁹ Dazu M. Rohe, *Das islamische Recht*, 2009, S. 9 ff., insb. S. 16. Am Rande: Das Verhältnis von Scharia und staatlichem Recht wird in islamisch geprägten Ländern unterschiedlich interpretiert. Zwischen Laizismus (so die offizielle Doktrin der Türkei) und Staatsreligion (etwa Saudi-Arabien) gibt es eine Reihe von Übergangsformen. Angesichts dieser verschiedenen real gegebenen Möglichkeiten, das Verhältnis von Scharia und staatlichem Recht auszugestalten, stellt sich die Frage, inwiefern die Scharia überhaupt generell mit dem deutschen staatlichen Recht in Widerspruch stehen kann.

¹⁵⁰ Siehe etwa M. Rohe/M. Jaraba, *Paralleljustiz*, o. J. [2015/2016].

¹⁵¹ LT-Drs. 17/11362, S. 22.

Zusammenhang ist auch die Stellungnahme des bayerischen Innenministeriums zum Verständnis der Norm interessant. Das Ministerium geht davon aus, Art. 14 ermögliche es, gegen die sogenannten Reichsbürger vorzugehen.¹⁵² Die Ideenwelt der Reichsbürger, in sich breit aufgefächert, führt nicht unbedingt zu einer Rechtsordnung, deren Grundsätze mit dem Grundgesetz völlig unvereinbar wären. Wenn Reichsbürger von der fortbestehenden Existenz des Deutschen Reiches ausgehen, unterstellen manche die Weitergeltung der Weimarer Reichsverfassung. Diese Verfassung stimmt aber in ihrer bundesstaatlichen, republikanischen, demokratischen und rechtsstaatlichen Grundstruktur mit dem Grundgesetz überein. Andere Reichsbürger gehen hingegen von einer monarchischen Staatsstruktur aus, womit sie an die Reichsverfassung von 1871 anknüpfen. Die Reichsbürger bestreiten in beiden Fällen schlicht die Autorität der deutschen Staatsorgane. Sie lehnen den Staat in seiner heutigen Gestalt ab. Das ist etwas anderes, als für eine Rechtsordnung einzutreten, deren Grundsätze mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sind. Sie treten überhaupt für eine andere Rechtsordnung ein, nicht aber für eine andere Rechtsordnung, die mit Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung nicht vereinbar wäre. Damit zeigt sich, dass Art. 14 einen Konstruktionsfehler aufweist. Die Norm *zielt* auf die formale Ablehnung der Geltung des deutschen Rechts, *regelt* aber (nur) den Fall, dass die Geltung des Rechts wegen inhaltlicher Kollisionen abgelehnt wird. Hinzu kommt, wie gezeigt, dass die Norm nicht deutlich fixiert, welche Normen überhaupt die maßgebliche Kollision auslösen.

¹⁵² Stellungnahme (Nachweis siehe Quellenverzeichnis am Ende), S. 7.

G. Fazit und Ausblick

Das Anliegen des BayIntG ist wichtig: Bund und Länder müssen die Integration von Migrantinnen und Migranten als eine Aufgabe staatlicher Steuerung begreifen. Die bayerische Politik verdient Anerkennung dafür, dass sie sich dieses Anliegens angenommen hat. Für das „lernende Migrationsrecht“¹⁵³ gibt der bayerische Gesetzgeber allerdings ein Beispiel, das vor allem mit Blick auf sein Scheitern lehrreich ist. Gesetzgebungstechnisch ist das Gesetz misslungen. Es ist nicht hinreichend mit dem Bundesrecht abgestimmt (dazu unter C). Das Konzept der Leitkultur ist grundrechtlich fragwürdig (D). Zentrale Regelungen widersprechen dem rechtsstaatlichen Gebot der Bestimmtheit (E). Mit Blick auf die Grundrechte ist, so kann man bilanzierend sagen, die Ausrichtung an der Leitkultur zu konkret, mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot aber immer noch zu allgemein.

Das Scheitern könnte in der Natur der Sache liegen: Für die zukünftige Debatte stellt sich einmal mehr die Frage, inwieweit es überhaupt möglich ist, das Anliegen der Integration von Zuwanderern mit den Mitteln des Rechts zu regeln. Der spezifische Beitrag des Rechts zur Integration liegt eigentlich in der Rechtsgleichheit von Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen.¹⁵⁴ Der Verzicht des Rechts auf Differenz ist Integration. Wenn ein Integrationsgesetz für Nicht-Deutsche besondere Regelungen schafft, trifft es eine Unterscheidung, die von vorneherein in einer Spannung zum verfolgten Ziel steht. Beschränkt sich der Staat dabei auf Angebote, lässt sich die Spannung sicherlich aushalten. Rechtspflichten zur Integration berühren hingegen das altbekannte Dilemma, das

¹⁵³ W. Kluth, DVBl. 2016, 1081 (1087).

¹⁵⁴ Vgl. U. Davy, in: Barwig/Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit?, 2004, S. 83 (87); T. Groß, DVBl. 2014, 1217.

Ernst-Wolfgang Böckenförde auf den Punkt gebracht hat: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“¹⁵⁵ Der Rechtsstaat kann eine freiheitliche Lebensweise nicht mit den Mitteln des Rechts vorschreiben und durchsetzen. Genau dies versucht das BayIntG in seiner Grundtendenz ebenso wie mit einer Vielzahl von Einzelbestimmungen. Dass solche Ressourcen wie moralische Überzeugungen oder kulturell geprägte Werte dem Zugriff des Staates weitgehend entzogen sind, heißt umgekehrt aber nicht, dass sie keinen Eingang in das Recht finden dürfen.¹⁵⁶ Es muss nur noch genauer ausgelotet werden, welche rechtlichen Regelungen wie möglich sind. Vor allem steht zur Debatte, welche Leistungsfähigkeit dem Steuerungsinstrument des Gesetzes im Integrationsverwaltungsrecht zukommt. Integrationspläne und Integrationsprogramme sind nicht zu vernachlässigen. Für die Formenwahl entfaltet der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes dirigierende Kraft. Jenseits von Integrationspflichten, d. h. im Bereich der Integrationsförderung, können die Länder eine sanfte Integrationspolitik auf der Grundlage rudimentärer gesetzlicher Bestimmungen verfolgen oder sogar weiter ganz darauf verzichten. Das BayIntG begibt sich mit der neuen gesetzgebungstechnischen Figur des gesetzlichen Programmsatzes auf eine Gratwanderung zwischen rechtlicher Unverbindlichkeit und unbestimmter Rechtsverbindlichkeit.

Der Schwerpunkt gesetzlicher Integrationsregelungen sollte darauf liegen, die Staatsverwaltung zu optimieren, anstatt integrationsspezifische Rechte und Pflichten zu definieren. Dieses Konzept verfolgen die Integrationsgesetze der anderen Länder viel stärker als der Freistaat. So ist es etwa für die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden rechtlich wie symbolisch

¹⁵⁵ E.-W. Böckenförde, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, 2006, S. 92 (112).

¹⁵⁶ J. Habermas, in: ders., *Zwischen Naturalismus und Religion*, 2005, S. 106 (111); siehe auch bereits oben bei Fn. 90.

wichtig, die interkulturelle Kompetenz zu einer Staatsaufgabe zu erklären und dies auszugestalten. Ein Gesetz wie das BayIntG befördert hingegen in erster Linie bevormundendes Verwaltungshandeln.

Die vorstehenden Überlegungen haben, darauf wurde in der Einleitung hingewiesen, längst nicht alle Rechtsfragen untersucht, die das Bayerische Integrationsgesetz aufwirft. Offenbleiben müssen aber auch einige der Fragen, die aufgegriffen wurden: Bei denjenigen Vorschriften des Gesetzes, die den Bestimmtheitsanforderungen nicht genügen, kommt die juristische Expertise an ihre Grenzen. Die integrativen Potentiale des Verwaltungsrechts bedürfen weiter der Diskussion.

Anhang: Bayerisches Integrationsgesetz

Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG) vom 13. Dezember 2016 (Auszug)

Präambel

¹Bayern ist Teil der deutschen Nation mit gemeinsamer Sprache und Kultur. ²Es ist tief eingewurzelt in Werte und Traditionen des gemeinsamen christlichen Abendlandes und weiß zugleich um den jüdischen Beitrag zu seiner Identität. ³Die Würde des Menschen, die Freiheit der Person, die Gleichheit und Gleichberechtigung aller Menschen, das Recht jedes Einzelnen auf ein selbstbestimmtes, aber auch selbstverantwortliches Leben und die Unterscheidung von Staat und Religion sind als Frucht der Aufklärung tragende Grundlage unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung. ⁴Die nationalsozialistische Willkürherrschaft, die Verbrechen des Dritten Reichs und die Schrecken des Zweiten Weltkrieges haben gelehrt, dass allein eine grundrechtlich ausgerichtete Herrschaft des Rechts vor Terror, Diktatur und Spaltung bewahrt und Voraussetzung für Frieden und Freiheit ist. ⁵Jeder Einzelne ist daher zur Wahrung des Rechts und zur Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen verpflichtet. ⁶Die demokratische Verfasstheit des Gemeinwesens bindet umgekehrt alle Staatsgewalt an die Stimme des Volkes. ⁷Die Solidarität mit den Schwächeren und Hilfsbedürftigen ist Gebot der Gemeinschaft wie jedes Einzelnen, setzt aber zugleich voraus, dass in erster Linie jeder zunächst selbst verpflichtet ist, Verantwortung für sich und die Seinen zu übernehmen und sein Möglichstes dazu beizutragen. ⁸Die Gemeinschaft kann nur leisten, was gemeinsam von allen erwirtschaftet wird, und darf daher von jedem seinen Beitrag erwarten. ⁹Ganz Bayern ist geformt von gewachsenem Brauchtum, von Sitten und Traditionen. ¹⁰Die freiheitliche Lebensweise in einer offenen und pluralen Gesellschaft erfordert gleicher-

maßen gegenseitige Toleranz und Achtung der kulturellen Prägung unseres Landes. ¹¹In den zurückliegenden Jahrzehnten ist es so zur neuen Heimat für Viele geworden, die sich hier eingebracht und eingelebt haben. ¹²Das lange geschichtliche Ringen unserer Nation und unseres ganzen Kontinents um Einheit, Recht, Frieden und Freiheit verpflichtet auf das errungene gesamteuropäische Erbe und das Ziel eines gemeinsamen europäischen Weges. ¹³Dieser identitätsbildende Grundkonsens wird täglich in unserem Land gelebt und bildet die kulturelle Grundordnung der Gesellschaft (Leitkultur). ¹⁴Diese zu wahren, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern und Migrantinnen und Migranten zu einem Leben in unserer Gesellschaft zu befähigen, ist Zweck dieses Gesetzes.

Art. 1 Integrationsziele

¹Bayern bekennt sich zu seiner Verantwortung gegenüber allen, die aus anderen Staaten kommen und hier nach Maßgabe der Gesetze Aufnahme gefunden haben oder Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen. ²Es ist Ziel dieses Gesetzes, diesen Menschen für die Zeit ihres Aufenthalts Hilfe und Unterstützung anzubieten, um ihnen das Leben in dem ihnen zunächst fremden und unbekanntem Land zu erleichtern (Integrationsförderung), sie aber zugleich auf die im Rahmen ihres Gast- und Aufenthaltsstatus unabdingbare Achtung der Leitkultur zu verpflichten und dazu eigene Integrationsanstrengungen abzuverlangen (Integrationspflicht). ³Das soll zugleich einer Überforderung der gesellschaftlich-integrativen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und seiner kommunalen Ebenen entgegenwirken.

Art. 2 Begriffsbestimmungen

(1) ¹Migrantinnen und Migranten im Sinne dieses Gesetzes sind alle Ausländerinnen und Ausländer, die sich dauerhaft berechtigt in Bayern aufhalten. ²Gleichgestellt sind Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und

bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist. ³Nicht erfasst sind Personen, die nach Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) oder nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 und 3 AufenthG vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind.

(2) Ausländerinnen und Ausländer

1. nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG und nach § 28 der Aufenthaltsverordnung (AufenthV),

2. die einen Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG besitzen, wenn der Ausübung der Beschäftigung nach § 2 Abs. 3, § 4 oder § 10 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) zugestimmt wurde oder sie nach § 2 Abs. 1 Nr. 3, § 3 oder § 5 BeschV ohne Zustimmung zulässig ist,

3. die einen Aufenthaltstitel nach den §§ 18b bis 21 AufenthG besitzen,

4. für die § 41 AufenthV gilt oder

5. die als Angehörige der in den Nrn. 1 bis 4 genannten Personen einen Aufenthaltstitel zum Familiennachzug besitzen oder

6. die Ehegatten oder Lebenspartner eines Deutschen sind, sind Migrantinnen und Migranten nur in Bezug auf die Regelungen dieses Gesetzes über die Integrationsförderung.

(3) ¹Die Regelungen dieses Gesetzes über die Integrationsförderung gelten entsprechend für Deutsche, die in besonderer Weise integrationsbedürftig sind und

1. außerhalb der heutigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland geboren und nach 1955 in das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewandert sind oder

2. zumindest einen Eltern- oder Großelternanteil haben, der die Bedingungen der Nr. 1 erfüllt.

²In besonderer Weise integrationsbedürftig ist insbesondere, wer die deutsche Sprache nicht mindestens auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen beherrscht.

Art. 3 Allgemeine Integrationsförderung

(1) ¹Bildung ist ein zentraler Schlüssel zur Integration. ²Der Staat unterstützt sowohl minderjährige als auch erwachsene Migrantinnen und Migranten darin, spezifische Bildungslücken auszugleichen, die ihren Grund nicht in ihren persönlichen Anlagen und Bildungsanstrengungen haben, sondern auf strukturellen Bildungsdefiziten ihres Herkunftsstaats beruhen oder migrationsbedingt sind. ³Die Zugangsvoraussetzungen zu den einzelnen schulischen Bildungswegen und -einrichtungen einschließlich begründeter Ausnahmen für Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Muttersprache regeln die Schulordnungen auf Basis der einschlägigen gesetzlichen Ermächtigungen.

(2) Der Staat unterstützt Migrantinnen und Migranten durch geeignete Angebote in dem ihnen abverlangten Bemühen, sich mit den in der heimischen Bevölkerung vorherrschenden Umgangsformen, Sitten und Gebräuchen vertraut zu machen, soweit sich diese von denjenigen in den Herkunftsstaaten unterscheiden.

(3) ¹Eltern leisten durch Erziehung und Wertevermittlung einen wesentlichen Beitrag zu einer gelingenden Integration. ²Der Staat unterstützt Migrantinnen und Migranten durch geeignete Angebote darin, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Deutschland anzunehmen, einzuüben und auch selbstbewusst zu vertreten.

(4) ¹Gelingende Integration bedarf der gegenseitigen Rücksichtnahme und Toleranz sowie des Respekts vor der Einzigartigkeit, der Lebensgeschichte und den Prägungen des jeweils anderen. ²Der Staat fördert an der Leitkultur ausgerichtete Angebote, die Migrantinnen und Migranten in politischer Bildung, deutscher Geschichte einschließlich der Lehren aus den Verbrechen des Dritten Reiches und in der Rechtskunde unterweisen und ihnen die heimische Kultur, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung näherbringen. ³Er fördert zugleich die

interkulturelle Sensibilität von Bevölkerung und Verwaltung und unterstützt integrativ wirkende Projekte.

(5) Der Staat unterstützt Angebote der Migrationsberatung, um den Migrantinnen und Migranten im Bedarfsfall einzelfallgerechte Hilfe und Unterstützung in den eigenen Integrationsbemühungen zu gewähren.

(6) ¹Das an den Integrationszielen dieses Gesetzes ausgerichtete bürgerschaftliche Engagement von und für Migrantinnen und Migranten soll in allen Bereichen der Gesellschaft gestärkt werden. ²Migrantinnen und Migranten werden ermutigt, durch bürgerschaftliches Engagement einen Beitrag zum Gemeinwohl zu leisten und sich auf diese Weise zu unserem Land und seinen Werten zu bekennen. ³Der Staat erkennt den wichtigen Beitrag an, den Verbände und Vereine leisten, wenn sie über Angebote informieren, für Teilnahme werben und sich aktiv in den politischen Prozess einbringen. ⁴Er unterstützt die ehrenamtliche Arbeit vor Ort durch geeignete Angebote, insbesondere zur Information und Koordinierung.

(7) Der Staat unterstützt Angebote der Rückkehrberatung, um ausreisepflichtigen oder rückkehrwilligen Ausländerinnen und Ausländern bedarfsgerechte Hilfe und Unterstützung für die Rückkehr in ihre Herkunftsstaaten zu gewähren.

(8) ¹Migrationsbedingte Erwägungen können im Rahmen von Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden, soweit dies den in Art. 1 genannten Integrationszielen in geeigneter Weise dienen kann. ²Alle staatlichen Behörden verwirklichen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der geltenden Gesetze die Integrationsziele dieses Gesetzes.

(9) ¹Förderungen nach diesem Artikel erfolgen nach Maßgabe gesonderter Förderrichtlinien. ²Diese sind jeweils gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu befristen und mit einem Haushaltsvorbehalt zu versehen.

Art. 4 Deutsche Sprache

(1) ¹Nur wer deutsch spricht, kann sich vollumfänglich in das öffentliche Leben und Arbeiten einfügen. ²Eigenes Engagement beim Spracherwerb liegt daher im wohlverstandenen Eigeninteresse der Migrantinnen und Migranten.

(2) Wer volljährig ist und sich in den vorangegangenen sechs Jahren mindestens drei Jahre in Deutschland ständig aufgehalten hat, soll sich mit jedermann in deutscher Sprache angemessen verständigen können.

(3) ¹Der Staat unterstützt Migrantinnen und Migranten in den ersten sechs Jahren nach ihrer Einreise nach Deutschland in ihren Bemühungen, die deutsche Sprache in Wort und Schrift zu erlernen. ²Art. 3 Abs. 9 gilt entsprechend. ³Wer aus selbst zu vertretenden Gründen das im Rahmen einer gewährten Förderung mindestens erwartbare Sprachniveau nicht erreicht, kann vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen nach Maßgabe einschlägiger Förderrichtlinien zur angemessenen Erstattung von Förderkosten verpflichtet werden.

(4) ¹Die notwendigen Kosten für die Heranziehung eines Dolmetschers oder Übersetzers durch Behörden können Personen im Sinne des Abs. 2 auch dann auferlegt werden, wenn eine Kostenauflegung nicht nach anderen Vorschriften vorgesehen ist. ²Haftungsansprüche wegen fehlerhafter Übersetzung gegen die Körperschaft, deren Behörde den Dolmetscher oder Übersetzer herangezogen hat, sind ausgeschlossen.

Art. 5 Vorschulische Sprachförderung

(1) ¹Die Träger von Kindertageseinrichtungen fördern die sprachliche Entwicklung der Kinder von Anfang an und tragen hierbei den besonderen Anforderungen von Kindern aus Migrantenfamilien und Kindern mit sonstigem Sprachförderbedarf Rechnung. ²Kinder sollen lernen, sich entwicklungsangemessen in der deutschen Sprache sowie durch die allgemein übliche Mimik und Körpersprache auszudrücken, längeren Darstellungen oder Erzählungen zu folgen und selbst Geschichten zu-

sammenhängend zu erzählen. ³Sie sollen Wortschatz, Begriffs- und Lautbildung, Satzbau und sprachliche Abstraktion in der deutschen Sprache entsprechend ihrem Entwicklungsstand erweitern und verfeinern. ⁴Die Verwendung der lokalen Dialekte wird unterstützt und gepflegt. ⁵Das pädagogische Personal muss über die erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse verfügen und soll die notwendigen interkulturellen Kompetenzen im erforderlichen Umfang fortentwickeln.

(2) ¹Ab der ersten Hälfte des vorletzten Kindergartenjahres (Art. 26 Abs. 1 Satz 5 des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes – BayKiBiG) vor Eintritt der Vollzeitschulpflicht wird bei allen Kindern zur frühzeitigen Feststellung und Förderung einer entsprechenden Entwicklung für die spätere Leistungsfähigkeit in der Schule der Sprachstand erhoben. ²Zuständig ist die Kindertageseinrichtung, die das Kind besucht. ³Besucht das Kind keine Kindertageseinrichtung, führt die Sprachstandserhebung die Grundschule durch, in der die Schulpflicht voraussichtlich zu erfüllen ist. ⁴In den Fällen des Satzes 3 müssen die Erziehungsberechtigten dafür sorgen, dass ihr Kind an der Sprachstandserhebung teilnimmt.

(3) ¹Ein Kind, bei dem das Ergebnis der Sprachstandserhebung nach Abs. 2 erwarten lässt, dass seine Deutschkenntnisse für eine erfolgreiche Teilnahme am Unterricht der Grundschule nicht ausreichen werden, soll in der Zeit bis zur Einschulung einen Vorkurs zur Förderung der deutschen Sprachkenntnisse besuchen. ²Die Erziehungsberechtigten des Kindes können durch die nach Abs. 2 Satz 2 oder 3 zuständige Stelle über mögliche weitere Fördermaßnahmen, eine gegebenenfalls bestehende finanzielle Unterstützung und die Vorzüge eines regelmäßigen Kindergartenbesuchs informiert werden. ³Wird ein solches Gespräch in den Fällen des Abs. 2 Satz 3 angeboten, sind sie zur Teilnahme verpflichtet.

(4) Erfüllt ein Träger einer Kindertageseinrichtung die sich aus Abs. 1 und 2 oder Art. 6 ergebenden Verpflichtungen nicht, richten sich Widerruf und Rücknahme der Erlaubnis für den

Betrieb der Einrichtung nach § 45 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 7 des Achten Buches Sozialgesetzbuch.

(5) Das Nähere zu den Abs. 1 bis 4 kann das Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst durch Rechtsverordnung regeln.

(6) Mit Geldbuße kann von der Kreisverwaltungsbehörde belegt werden, wer den Pflichten nach Abs. 2 Satz 4 oder Abs. 3 Satz 3 zuwiderhandelt.

Art. 6 Frühkindliche Bildung

¹Alle Kinder in Kindertageseinrichtungen sollen zentrale Elemente der christlich-abendländischen Kultur erfahren. ²Der Träger einer Kindertageseinrichtung hat dafür Sorge zu tragen, dass sie lernen, sinn- und wertorientiert und in Achtung vor religiösen Überzeugungen zu leben sowie eine eigene von Nächstenliebe getragene religiöse oder weltanschauliche Identität zu entwickeln. ³Zur Bildung der gesamten Persönlichkeit der Kinder unterstützt und stärkt das pädagogische Personal die Entwicklung von freiheitlich-demokratischen, religiösen, sittlichen und sozialen Werthaltungen. ⁴Die Kindertageseinrichtungen sollen dazu beitragen, die Integrationsbereitschaft der Familien von Migrantinnen und Migranten zu fördern.

Art. 7 Schulen

(1) ¹Die Schulen fördern im Rahmen ihres Bildungs- und Erziehungsauftrags nach Art. 131 der Verfassung die in Art. 1 genannten Integrationsziele. ²Hierzu unterstützen sie die Integrationsbemühungen von Migrantinnen und Migranten und die interkulturelle Kompetenz aller Schülerinnen und Schüler und vermitteln in diesem Zusammenhang auch die grundlegende Rechts- und Werteordnung der Verfassung. ³Sie sollen darauf hinwirken, dass die Schülerinnen und Schüler Menschen in ihrer Unterschiedlichkeit offen und unbefangen annehmen.

(2) Auf die interkulturelle und integrative Kompetenz soll im erforderlichen Umfang in der Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte besonderer Wert gelegt werden.

(3) ¹Für Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Muttersprache können insbesondere in Pflichtschulen gesonderte Klassen und sonstige Fördermaßnahmen zur Sprachförderung und schulischen Integration eingerichtet werden. ²Ziel ist eine frühestmögliche Aufnahme in den Unterricht der Regelklassen.

(4) ¹Die Teilnahme am Unterricht ist Grundvoraussetzung schulischer Integration. ²Befreiungen vom Unterricht aus religiösen Gründen, die sich nicht lediglich auf einzelne Tage beschränken, sind auf die verfassungsrechtlich zwingenden Fälle zu beschränken. ³Vorrangig sind organisatorische oder prozedurale Maßnahmen auszuschöpfen.

Art. 8 Hochschulen

¹Hochschulen können für studieninteressierte, nicht immatrikulierte Migrantinnen und Migranten besondere Förderangebote einrichten, insbesondere um ihnen den Erwerb der deutschen Sprache zu erleichtern, sie über Bildungs- und Ausbildungswege zu informieren und einzelne spezifische Bildungslücken auszugleichen, die ihren Grund nicht in ihren persönlichen Anlagen und Bildungsanstrengungen haben, sondern auf strukturellen Bildungsdefiziten ihres Herkunftsstaats beruhen oder migrationsbedingt sind. ²Die Hochschulen sind nicht befugt, Prüfungen abzunehmen, die zu einem allgemeinen Bildungsabschluss führen. ³Entsprechende Angebote können jeweils längstens zwei Jahre an einer Hochschule in Anspruch genommen werden. ⁴Die Hochschulen regeln die Einzelheiten durch Satzung, insbesondere zum Status der Migrantinnen und Migranten, den Zugangs- und Zulassungsvoraussetzungen zu den Angeboten, möglichen Prüfungen und zur Datenerhebung und Datennutzung. ⁵Die Bestimmungen über den Hochschulzugang und die Hochschulzulassung bleiben unberührt.

Art. 9 Kommunen

¹Die örtliche Gemeinschaft leistet einen unverzichtbaren Beitrag, die Integration von Migrantinnen und Migranten zu fördern, sie bei der Erfüllung ihrer Integrationspflichten zu unterstützen und das wechselseitige kulturelle Verständnis zu erleichtern. ²Die Gemeinden, Landkreise und Bezirke tragen dabei im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, ihrer jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit und nach Maßgabe der Gesetze besondere Mitverantwortung für die in Art. 1 genannten Integrationsziele.

Art. 10 Verantwortung der Wirtschaft

(1) ¹Die bayerische Wirtschaft trägt im Rahmen des Art. 151 der Verfassung Mitverantwortung für die in Art. 1 genannten Integrationsziele. ²Die staatlichen Förderprogramme insbesondere nach dem Mittelstandsförderungsgesetz können die Bemühungen einzelner Unternehmen positiv berücksichtigen, Migrantinnen und Migranten, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, auf Unternehmenskosten die deutsche Sprache und die Leitkultur zu vermitteln und die in Art. 1 genannten Integrationsziele zu fördern.

(2) ¹Qualifizierte Migrantinnen und Migranten sollen im Rahmen der geltenden Gesetze den heimischen Arbeitsmarkt bereichern. ²Das Potenzial der dualen Berufsausbildung und der schulisch strukturierten Aus- und Weiterbildung soll für die Qualifizierung der Migrantinnen und Migranten nutzbar gemacht werden.

Art. 11 Rundfunk und Medien

¹Der Bayerische Rundfunk und die nach dem Bayerischen Mediengesetz an der Veranstaltung von Rundfunk Beteiligten unterstützen im Rahmen ihres Programmauftrags die Integration. ²Die Angebote in Rundfunk und Telemedien sollen einen Beitrag zur Vermittlung der deutschen Sprache und der Leitkultur leisten.

Art. 12 Landesleistungen

(1) ¹Landesrechtliche Leistungen und Angebote dürfen Ausländerinnen und Ausländern über 16 Jahren, die nicht zu den Personen nach Art. 2 Abs. 2 zählen, nur bewilligt oder ausgezahlt werden, wenn deren Identität durch

1. einen gültigen Pass oder amtlichen Lichtbildausweis ihres Herkunftsstaats,
2. einen gültigen Aufenthaltstitel,
3. eine gültige Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung nach § 63 des Asylgesetzes (AsylG),
4. einen gültigen Ankunftsnachweis nach § 63a AsylG oder
5. einen Abgleich mit den im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten

zuverlässig bestätigt ist. ²Die Behörden können bei verbleibenden Identitätszweifeln verlangen, dass die Identität durch Abgleich von Fingerabdrücken mit den im Ausländerzentralregister gespeicherten Daten bestätigt wird. ³Solange die Person im Ausländerzentralregister nicht erfasst ist, kann die Bewilligung und Auszahlung verweigert werden.

(2) ¹Wer

1. sich als nicht freizügigkeitsberechtigter Ausländer vor, bei oder nach Einreise nach Deutschland seines Passes, Lichtbildausweises oder eines anderen Identitätsnachweises seines Herkunftsstaats entledigt hat, um den Nachweis seiner Identität oder Herkunft zu erschweren, oder
2. eine landesrechtliche Leistung durch Vorlage von gefälschten Ausweisdokumenten oder durch unrichtige Angaben zu

Identität oder Herkunft erlangt oder zu erlangen versucht hat, verwirkt den Anspruch auf die landesrechtliche Leistung oder das Angebot für den Zeitraum von fünf Jahren ab Einreise (Nr. 1) oder Tathandlung (Nr. 2), soweit auf sie kein unbedingter grundrechtlich verbürgter Anspruch besteht. ²Bereits erteilte Bewilligungen werden ohne Rücksicht auf Vertrauensschutz auch mit Wirkung für die Vergangenheit für die gesamte Zeit der nach Satz 1 bestehenden Verwirkung zurückgenommen. ³Im Übrigen gilt Art. 48 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes in allen Fällen des Satzes 1 entsprechend. ⁴Die zuständigen Behörden können die Identität desjenigen, von dem auf Grund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass er einen Sachverhalt nach Satz 1 verwirklicht hat, auch unter Abnahme von Finger- und Handflächenabdrücken feststellen, mit dem Ausländerzentralregister abgleichen, speichern, nutzen und zusammen mit Angaben zur verwirklichten Tat öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen nach näherer Maßgabe des Bayerischen Datenschutzgesetzes übermitteln.

(3) ¹Landesrechtliche Leistungen und Angebote können in den Fällen des Art. 13 Abs. 3 oder Art. 14 Abs. 2 in angemessenem Umfang gekürzt bzw. ganz oder teilweise versagt werden.

²Abs. 2 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

Art. 13 Achtung der Rechts- und Werteordnung

(1) ¹Wer durch demonstrative Regelverstöße, Verunglimpfen oder sonst durch nach außen gerichtetes Verhalten beharrlich zum Ausdruck bringt, dass er die freiheitliche demokratische Grundordnung, insbesondere die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem das Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung und die Gleichberechtigung von Mann und Frau ablehnt, kann durch die Sicherheitsbehörden verpflichtet werden, sich einem Grundkurs über die Werte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu unterziehen. ²Satz 1 gilt entsprechend bei Ablehnung des staatlichen Gewaltmonopols, des Verhältnisses

von Religion und Staat, der gewaltlosen Erziehung von Kindern und des Schutzes von Minderjährigen oder der Beachtung des deutschen Straf-, Ehe- und Familienrechts. ³Die strafrechtliche Verantwortlichkeit bleibt unberührt.

(2) Abs. 1 gilt entsprechend für denjenigen, der durch wiederholte schwerwiegende Regelverstöße oder sonst durch ein offenkundig rechtswidriges Verhalten erkennen lässt, dass ihm die Rechts- und Werteordnung in ihren Grundsätzen unbekannt oder gleichgültig ist.

(3) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer entgegen einer vollziehbaren Anordnung nach Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 2 nicht an dem Grundkurs Rechts- und Werteordnung teilnimmt oder dessen Durchführung behindert.

Art. 14 Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung

(1) Es ist verboten

1. öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften dazu aufzufordern, die geltende verfassungsmäßige Ordnung zu missachten und stattdessen einer mit ihren Grundsätzen nicht zu vereinbarenden anderen Rechtsordnung zu folgen,

2. es zu unternehmen, andere Personen einer solchen Ordnung zu unterwerfen oder

3. es zu unternehmen, eine solche Ordnung oder aus ihr abgeleitete Einzelakte zu vollziehen oder zu vollstrecken.

(2) ¹Wer gegen das Verbot nach Abs. 1 verstößt, kann mit Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro belegt werden. ²Die Verfolgung verjährt in fünf Jahren, und zwar auch dann, wenn die Tat durch Verbreitung von Druckwerken begangen wird.

Art. 15 Bayerischer Integrationsbeauftragter, Bayerischer Integrationsrat

(1) ¹Der Ministerpräsident beruft und entlässt eine Persönlichkeit zur Beratung und Unterstützung der Staatsregierung in Fragen der Integrations-, Asyl- und Migrationspolitik

(Bayerischer Integrationsbeauftragter). ²Die Amtszeit des oder der Integrationsbeauftragten endet außer mit Rücktritt oder Entlassung auch zum Ende einer Wahlperiode des Landtags.

³Eine Wiederberufung ist zulässig.

(2) ¹Der oder die Integrationsbeauftragte ist einem Geschäftsbereich oder der Staatskanzlei zugeordnet, bei dem oder der eine Geschäftsstelle eingerichtet wird. ²Art. 55 der Verfassung bleibt unberührt. ³Die für die Erfüllung der Aufgabe notwendigen Ausgaben trägt der Geschäftsbereich oder die Staatskanzlei nach Maßgabe des Staatshaushalts. ⁴Der Haushaltsplan kann eine Amtsentschädigung festlegen. ⁵Die Tätigkeit des oder der Integrationsbeauftragten ist im Übrigen ehrenamtlich.

(3) ¹Der oder die Integrationsbeauftragte ist ressortübergreifend tätig. ²Er oder sie

1. arbeitet hierzu mit allen Staatsministerien insbesondere bei integrationsspezifischen Anliegen zur schulischen, beruflichen, kommunalen und gesellschaftlichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund zusammen,

2. bearbeitet unbeschadet des Petitionsrechts und der alleinigen Entscheidungsverantwortung der vollziehenden Stellen die Anregungen von einzelnen Betroffenen, von Verbänden, von Migrantenorganisationen und von Beauftragten auf kommunalen Ebenen für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund,

3. regt Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund an,

4. ist bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben der Staatsministerien einzubinden, soweit sie im Schwerpunkt thematisch einschlägige Fragen behandeln oder berühren.

(4) Der Integrationsbeauftragte kann zu seiner Beratung Vertreter von Verbänden, die die Integration von Migrantinnen und Migranten fördern wollen, heranziehen (Bayerischer Integrationsrat).

Art. 16 Integrationsbericht

¹Der oder die Integrationsbeauftragte erstellt in jeder Legislaturperiode einen Tätigkeitsbericht. ²Er oder sie leitet den Bericht nach Billigung durch den Ministerrat dem Landtag zu.

Art. 17 Ausschluss der Klagbarkeit

¹Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch die in diesem Gesetz begründeten Förderungen, Angebote oder Begünstigungen nicht begründet. ²Sämtliche finanzwirksamen Maßnahmen erfolgen nach Maßgabe des Staatshaushalts.

Art. 17a Änderung weiterer Rechtsvorschriften

Vom Abdruck wurde abgesehen.

Art. 18 Einschränkung von Grundrechten

Auf Grund dieses Gesetzes können die Grundrechte auf Freiheit der Person, Versammlungsfreiheit, Unverletzlichkeit der Wohnung und Eigentum (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 8 Abs. 1, Art. 13 und 14 des Grundgesetzes, Art. 101, 102 Abs. 1, Art. 103, 106 Abs. 3 und Art. 113 der Verfassung) eingeschränkt werden.

Art. 19 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) ¹Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2017 in Kraft. ²Abweichend von Satz 1 treten in Kraft:

1. Art. 8 mit Wirkung vom 15. März 2016,

2. Art. 5 Abs. 2, 3, 6 und Art. 17a Abs. 5 am 1. August 2017.

(2) ¹Art. 8 tritt mit Ablauf des 30. September 2021 außer Kraft.

²Entsprechende Angebote der Hochschulen laufen zu dem in Satz 1 genannten Datum aus.

Literaturverzeichnis

- Arnauld, Andreas von/Durner, Wolfgang, Heinrich Triepel* und die Ästhetik des Rechts, in: Heinrich Triepel, *Vom Stil des Rechts – Beiträge zu einer Ästhetik des Rechts (1947)*, Andreas von Arnauld/Wolfgang Durner (Hrsg.), Berlin 2007, S. V–XLII.
- Bielefeldt, Heiner*, Einbürgerungspolitik in Deutschland. Zur Diskussion über Leitkultur und Staatsbürgerschaftstests, Berlin 2006.
- Bielefeldt, Heiner*, Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus, Bielefeld 2007.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation (1967), in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Recht, Staat, Freiheit – Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt am Main 2006, S. 92–114.
- Bolat, Hacer*, Integration als Leitbild im deutschen Migrationsrecht, Baden-Baden 2016.
- Bothe, Michael*, Kommentierung zu Art. 74, in: Eberhard Denninger/Wolfgang Hoffmann-Riem/Hans-Peter Schneider u.a. (Hrsg.), *Alternativkommentar zum Grundgesetz*, Stand August 2002.
- Brechmann, Winfried*, Kommentierung der Präambel, in: Theodor Meder/Winfried Brechmann, *Die Verfassung des Freistaates Bayern – Kommentar*, 5. Aufl., Stuttgart [u.a.] 2014.
- Brugger, Winfried*, Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus. Studien zur Legitimation des Grundgesetzes, Baden-Baden 1999.
- Brumlik, Micha/Brunckhorst, Hauke* (Hrsg.), *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 1993.

- Burgi, Martin*, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, DVBl. 2016, S. 1015–1022.
- Bryde, Brun-Otto*, Die Effektivität von Recht als Rechtsproblem, Berlin New York 1993.
- Davy, Ulrike*, Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren, in: Klaus Barwig/Ulrike Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? – Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern, Baden-Baden 2004, S. 83–95.
- Dietze, Hans-Helmut*, Der Gesetzesvorspruch im geltenden deutschen Reichsrecht, Berlin [u.a.] 1939.
- Dreier, Horst*, Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung, Rechtswissenschaft 2010, S. 11–38.
- Dreier, Horst*, Kommentierung zu Art. 19, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I: Art. 1-19 – Kommentar, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Dreier, Horst*, Kommentierung zu Art. 20 (Demokratie), in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II: Art. 20-82 – Kommentar, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Dworkin, Ronald*, Gerechtigkeit für Igel, Berlin 2012.
- Eichenhofer, Johannes*, Integrationsgesetzgebung, ZAR 2016 , S. 251–261.
- Eichenhofer, Johannes*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, Baden-Baden 2013.
- Forst, Rainer*, Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus, Frankfurt am Main 1996.
- Funke, Andreas*, Die Verwaltungshoheit der Länder im Zugriff der Bundesgesetzgebung, insbesondere bei der Bundesauftragsverwaltung, VerwArch 103 (2012), S. 290–314.

- Funke, Andreas*, Kommentierung zu Art. 99, in: Theodor Meder/Winfried Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern – Kommentar, 5. Aufl., Stuttgart [u.a.] 2014.
- Funke, Andreas*, Perspektiven subjektiv-rechtlicher Analyse des öffentlichen Rechts, JZ 2015, S. 369–380.
- Funke, Andreas*, Zuwanderung: Normen, Zahlen und der Einzelfall, in: Helmut Neuhaus (Hrsg.), Zuwanderung nach Deutschland, 2016, S. 53–76.
- Funke, Andreas*, Kommentierung zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 3, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg Stand: 10/2016.
- Funke, Andreas/Lachmayer, Konrad* (Hrsg.), Formate der Rechtswissenschaft, Weilerswist 2017.
- Funke, Andreas/Tauschek, Michaela*, Muslime zwischen Drittstaatsangehörigkeit und deutscher Staatsbürgerschaft, in: Mathias Rohe/Mouhanad Khorchide/Havva Engin u.a. (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland – Grundlagen, Erfahrungen und Perspektiven des Zusammenlebens, Freiburg im Breisgau 2014, S. 797–831.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, VVDStRL 72 (2013), S. 49–190.
- Geyer, Florian*, Kommentierung zu § 10 StAG, in: Rainer M. Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht – NomosKommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2016.
- Groß, Thomas*, Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, ZAR 2007, S. 315–320.
- Groß, Thomas*, Integration durch Rechtsgleichheit, DVBl. 2014, S. 1217–1222.

- Gundel, Jörg*, Der grundrechtliche Status der Ausländer, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX – Allgemeine Grundrechtslehre, 3. Aufl., Heidelberg 2011.
- Gusy, Christoph/Müller, Sebastian*, Leitbilder im Migrationsrecht, ZAR 2013, S. 265–272.
- Häberle, Peter*, Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, in: Joseph Listl/Herbert Schambeck (Hrsg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung – Festschrift für Johannes Broermann, Berlin 1982, S. 211–250.
- Habermas, Jürgen*, Kampf um Anerkennung im demokratischen Rechtsstaat (1993), in: Jürgen Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt am Main 1999, S. 237–276.
- Habermas, Jürgen*, Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates? (2004), in: Jürgen Habermas, Zwischen Naturalismus und Religion – Philosophische Aufsätze, Frankfurt am Main 2005, S. 106–118.
- Harbou, Frederik von*, Das Integrationsgesetz. Meilenstein oder Etikettenschwindel?, NVwZ 2016, S. 1193–1199.
- Harbou, Frederik von*, Unterstützen und Strafen: Das Integrationsgesetz, NJW 2016, S. 2700–2704.
- Heckmann, Friedrich*, Integration von Migrantinnen. Einwanderung und neue Nationenbildung, Wiesbaden 2015.
- Heinig, Hans Michael/Walter, Christian* (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht? Ein begriffspolitischer Grundsatzstreit, Tübingen 2007.
- Herbst, Tobias*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat. Eine Rekonstruktion der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 2014.
- Hildebrandt, Mathias/Bendel, Petra*, Integration von Muslimen, in: Petra Bendel/Mathias Hildebrandt (Hrsg.), Integration von Muslimen, München 2006, S. 7–52.

- Honneth, Axel* (Hrsg.), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt/Main u.a. 1993.
- Huber, Peter-Michael*, Kommentierung zu Art. 19, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 1, 6. Aufl., München 2010.
- Hufeld, Ulrich*, Kommentierung zu Art. 19 Abs. 1, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg Stand: 10/2016.
- Huster, Stefan*, *Die ethische Neutralität des Staates. Eine liberale Interpretation der Verfassung*, Tübingen 2002.
- Kahl, Wolfgang*, Sprache als Kultur- und Rechtsgut, *VVDStRL* 65 (2006), S. 386–471.
- Kaiser, Andreas*, *Der Kommunitarismus und seine Rezeption in Deutschland*, Göttingen 2007.
- Kluth, Winfried*, Grundlagen und Strukturen eines Migrationsfolgenrechts, *DVBl.* 2016, S. 1081–1088.
- Kötter, Matthias*, Integration durch Recht? Die Steuerungsfähigkeit des Rechts im Bereich seiner Geltungsvoraussetzungen, in: Konrad Sahlfeld/Martina Caroni/Anna Chudozilov u.a. (Hrsg.), *Integration und Recht – 43. Assistententagung Öffentliches Recht Luzern 2003*, München [u.a.] 2003, S. 31–52.
- Krajewski, Markus*, Status als Instrument des Migrationsrechts, *VVDStRL* 76 (2017), i. E.
- Krüper, Julian*, Konjunktur kulturwissenschaftlicher Forschung in der Wissenschaft vom öffentlichen Recht, in: Andreas Funke/Julian Krüper/Jörn Lüdemann (Hrsg.), *Konjunktoren in der öffentlich-rechtlichen Grundlagenforschung*, Tübingen 2015, S. 125–156.
- Maurer, Hartmut*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl., München 2011.

- Morlok, Martin*, Kommentierung zu Art. 140 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III: Art. 83-146 – Kommentar, 2. Aufl., Tübingen 2008.
- Muckel, Stefan*, Die Entchristlichung der Gesellschaft. Eine Anfrage an das deutsche Staatskirchenrecht, Archiv für katholisches Kirchenrecht 183 (2014), S. 18–38.
- Muckel, Stefan*, § 116 Die Lehre der Kirche über das Verhältnis von Staat und Kirche, in: Stephan Haering/Wilhelm Rees/Heribert Schmitz (Hrsg.), Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 3. Aufl., Regensburg 2015, S. 1769–1790.
- Müller, Jan-Werner*, Verfassungspatriotismus, Berlin 2010.
- Naumann, Kolja*, Eine religiöse Referenz in einem Europäischen Verfassungsvertrag, Tübingen 2008.
- Oeter, Stefan*, Kommentierung zu Art. 74, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010.
- Pitzen, Stefan*, Der Vorbehalt der Verfassung, Baden-Baden 2013.
- Polt, Gerhard*, Von Heimat und Geschichte, Zürich/Berlin 2012.
- Reese-Schäfer, Walter*, Kommunitarismus, 3. Aufl., Frankfurt/Main [u.a.] 2001.
- Remmert, Barbara*, Kommentierung zu Art. 19, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, München Stand: Sept. 2016.
- Rohe, Mathias*, Das islamische Recht. Geschichte und Gegenwart, München 2009.
- Rohe, Mathias/Jaraba, Mahmoud*, Paralleljustiz. Eine Studie im Auftrag des Landes Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz, o. J. [2015/2016], <https://www.ezire.fau.de/files/2016/06/gesamtstudie-paralleljustiz.pdf>.

- Rossi, Matthias*, Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, DV 40 (2007), S. 383–417.
- Sachs, Michael*, Kommentierung zu Art. 20, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., München 2014.
- Schiffauer, Werner*, Parallelgesellschaften. Wie viel Wertekonsequenz braucht unsere Gesellschaft? Für eine kluge Politik der Differenz, Bielefeld 2008.
- Schmitz, Heribert*, Kommentierung zu § 23, in: Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 8. Aufl., München 2014.
- Schneider, Hans*, Gesetzgebung. Ein Lehr und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg 2002.
- Schneider, Katja*, Assimilation und Integration – eine Begriffsanalyse aus der Perspektive der Rechtswissenschaft, ZAR 2011, S. 8–15.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Kommentierung zu Art. 101, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III: Art. 83–146 – Kommentar, 2. Aufl., Tübingen 2008.
- Seelmann, Kurt* (Hrsg.), Kommunitarismus versus Liberalismus, Stuttgart 2000.
- Singer, Jörg*, Das Bundesverfassungsgericht und das Zitiergebot. Versöhnung nach einer gestörten Beziehung?, DÖV 2007, S. 496–503.
- Thym, Daniel*, Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen 2010.
- Thym, Daniel*, Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalt des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, ZAR 2016, S. 241–251.
- Thym, Daniel*, Migrationsfolgenrecht, VVDStRL 76 (2017), i. E.
- Triepel, Heinrich*, Vom Stil des Rechts. Beiträge zu einer Ästhetik des Rechts, Heidelberg 1947.
- Uhle, Arnd*, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, Tübingen 2004.

Voigt, Claudius, Die „Bleibeperspektive“. Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert, *Asylmagazin* 2016, S. 245–251.

Walter, Christian, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, *VVDStRL* 72 (2013), S. 1–48.

Sonstige Quellen:

Stellungnahme zu den Fragen des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots in Bezug auf die Art. 13 und 14 des Gesetzentwurfs der Staatsregierung für ein Bayerisches Integrationsgesetz, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Der Landtagsbeauftragte, Schreiben vom 18.11.2016 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehung im Bayerischen Landtag, Zeichen PKS2 (zitiert als: Stellungnahme IMS).

Bendel, Petra/Funke, Andreas, Gutachten zum Entwurf für ein Bayerisches Integrationsgesetz vom 17.5.2016, <http://bayernspd-landtag.de/workspace/media/static/gutachten-bayerisches-integrat-574d5a667440e.pdf>

Funke, Andreas, Stellungnahme, Anlage 7 zum Wortprotokoll vom 29.09.2016, Bayerischer Landtag, Gemeinschaftliche informatorische Sitzung, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Jugend, Familie und Integration, 54. Sitzung; Ausschuss für Verfassung, Recht und Parlamentsfragen, 57. Sitzung

Alle Internetquellen (auch die im Text zitierten) befinden sich auf dem Stand 1.2.2017.

Am 1. Januar 2017 ist das Bayerische Integrationsgesetz in Kraft getreten. Das politisch umstrittene Gesetz soll die Integration von Migrantinnen und Migranten fördern und zugleich verpflichtend vorgeben. Diese Ziele sind in die Vorgabe einer „Leitkultur“ eingebettet. Die Studie zeigt auf, dass zentrale Bestimmungen des Gesetzes den bundesstaatlichen, rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Anforderungen nicht gerecht werden.

ISBN 978-3-96147-030-3

